

**Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen  
auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen  
von Bundesregierung und Parlament**

**Eine empirische Untersuchung der 14. bis 16. Wahlperiode  
des Deutschen Bundestages**

**Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades  
einer Doktorin der Sozialwissenschaften  
der Universität Mannheim**

**vorgelegt von  
Leonie K. Otten  
aus  
Berlin**

**30.12.2016**

**Dekan der Fakultät für Sozialwissenschaften: Prof. Dr. Michael Diehl**

**Betreuer: Prof. Dr. Jan W. van Deth**

**Gutachter: Prof. Dr. Jan W. van Deth**

**Gutachterin: Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Beate Kohler-Koch**

**Gutachter: Prof. Dr. Marc Debus**

**Tag der Disputation: 31. März 2017**

**HINWEIS:**

Geschlechtsneutrale Formulierung: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde im Text die männliche Form gewählt. Die Angaben beziehen sich jedoch auf Angehörige beider Geschlechter, sofern nicht ausdrücklich auf ein Geschlecht Bezug genommen wird.

# Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen		9
Verzeichnis der Abkürzungen		11
1	Was können Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungspolitik bewirken? – Einleitung	16
1.1	Problembereich und Fragestellung	16
1.2	Forschungsziel und Forschungsfrage	17
1.3	Worüber sprechen wir? – Erste Begriffsklärungen	20
1.4	Wie soll die Analyse erfolgen? – Forschungsdesign und Aufbau der Arbeit	22
2	Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der Entwicklungspolitik – Grundlagen	24
2.1	NGOs – Begriff, Abgrenzung, historische Entwicklung	26
2.1.1	NGOs – Begriff und Geschichte	27
2.1.2	Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen	43
2.1.3	Soziale Bewegungen, Dritter Sektor und Sozialkapital	50
2.1.4	Zwischenfazit	58
2.2	Interessengruppen und Verbände	59
2.2.1	Begriffsklärungen	59
2.2.2	Funktionen von Interessengruppen und Verbänden	62
2.2.3	Interessengruppen- und Verbändeforschung und ihre Relevanz für NGO-Einfluss	64
2.2.4	Zwischenfazit	67
2.3	Lobbying	68
2.3.1	Begriffsklärung	68
2.3.2	Methoden, Instrumente und Bedingungen erfolgreichen Lobbyings	72
2.3.3	Demokratiethoretische und gesellschaftliche Einordnung	75
2.3.4	Zwischenfazit	79
2.4	Schlussfolgerungen für das NGO-Konzept der Untersuchung	79
3	Einfluss und politisches Entscheiden – Ansätze	81
3.1	Modelle und Theorien politischen Entscheidens	82
3.1.1	Rational-Choice Ansätze	83

3.1.2	Institutionalistische Ansätze	85
3.1.3	Multiple-Streams Ansatz	86
3.1.4	Advocacy Coalition Framework	90
3.1.5	Zwischenfazit	93
3.2	Einfluss	94
3.2.1	Was unter Einfluss verstanden und wie Einfluss definiert wird	94
3.2.2	Wie Einfluss gemessen wird	97
3.2.3	Mittel, Wege und Bedingungen erfolgreicher Einflussnahme	98
3.2.4	Zwischenfazit	102
3.3	Offene Fragen und Fragestellungen	103
4	Methodischer Ansatz der Untersuchung	107
4.1	Forschungsdesign	107
4.2	Zielgrößen der Untersuchung und Thesen	109
4.3	Methodenauswahl und Daten	110
4.3.1	Interview	110
4.3.2	Dokumentenanalyse	111
4.4	Sampling der Untersuchungsfälle und der Stichprobe	112
4.4.1	Vorstudie zur Fallauswahl und der Quellen	112
4.4.2	Vorstudie zur Stichprobenauswahl	113
4.4.3	Stichprobe der Hauptstudie	114
4.5	Datenerhebung und Datensicherung	116
4.5.1	Entwicklung des Interviewleitfadens	116
4.5.2	Durchführung der Experteninterviews	117
4.5.3	Datensicherung	117
4.6	Verfahren der Datenanalyse in der Untersuchung	117
4.6.1	Qualitative Inhaltsanalyse und ‚Grounded Theory‘	117
4.6.2	Qualitative Computergestützte Datenanalyse (CAQDAS) mithilfe von atlas.ti	119
4.7	Zusammenfassung	120
5	Strukturelle Rahmenbedingungen für Finanzierungsentscheidungen der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik	121
5.1	Entwicklungsfinanzierung – Begriffsklärung und Dimensionen	121
5.2	Internationale politische Prozesse zur Entwicklungsfinanzierung und G7-/G8-Gipfel-Diplomatie in den Jahren 1998 bis 2009	123
5.3	Formale Bedingungen für entwicklungspolitische Finanzentscheidungen von Regierung und Parlament	125

5.3.1	Prozess der Aufstellung und Verabschiedung des Bundeshaushalts	126
5.3.2	Entwicklungsfinanzierung im Bundeshaushalt	128
5.4	Adressaten der NGO-Lobbyarbeit zur Entwicklungsfinanzierung	131
5.4.1	Adressaten in der Bundesregierung	132
5.4.2	Adressaten im Deutschen Bundestag	133
5.4.3	Fraktionen und Parteien im Deutschen Bundestag	135
5.5	Untersuchte NGOs	136
5.5.1	Säkulare und kirchliche NGOs	137
5.5.2	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)	141
5.5.3	Lobby- und Advocacy-NGOs	143
5.6	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	152
6	Der Einfluss von NGOs auf Entscheidungen zur Entwicklungsfinanzierung – Ergebnisse der empirischen Untersuchung	154
6.1	Definition von Einfluss aus Sicht der Beteiligten	157
6.1.1	Einfluss aus der Sicht der Befragten	157
6.1.2	Worauf Einfluss genommen wurde	158
6.1.3	Wo Einfluss gelang	159
6.1.4	Wo Einfluss nicht gelang	162
6.1.5	Zusammenfassung	162
6.2	NGOs und Entwicklungsfinanzierung im Rahmen von G7-/G8-Prozessen	162
6.2.1	Der G7-Gipfel 1999 in Köln	164
6.2.2	G8-Gipfel 2005 in Gleneagles	173
6.2.3	G8-Gipfel 2007 in Heiligendamm	179
6.2.4	G8-Gipfel 2008 und 2009	181
6.2.5	Zusammenfassende Betrachtung zu den G7-/G8-Entscheidungen	182
6.3	Der ‚Financing for Development‘-Prozess und die Konferenzen in Monterrey (2002) und Doha (2008) – Der Einfluss von NGOs	184
6.3.1	Konferenz von Monterrey 2002	185
6.3.2	Konferenz von Doha 2008	191
6.3.3	Zusammenfassende Betrachtung der ‚FfD‘-Konferenzen	200
6.4	Entwicklungsfinanzierung im Bundeshaushalt 1999 bis 2009 – Der Einfluss von NGOs	203
6.4.1	Aufstellung des Bundeshaushaltes und der Einfluss von NGOs	203
6.4.2	Entwicklung der ODA und der NGO-Einfluss	208
6.4.3	Einfluss von VENRO auf die Bundeshaushaltsprozesse 1998 bis 2010	211
6.4.4	Einfluss von NGOs/VENRO auf einzelne Haushaltstitel im Einzelplan 23	220

6.4.5	Zusammenfassende Betrachtung der „Entwicklungsfinanzierung im Bundeshaushalt“	226
6.5	Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen zum NGO-Einfluss auf finanzpolitische Entscheidungen	229
6.6	Rahmenbedingungen für Einfluss von NGOs	231
6.6.1	Einfluss begünstigende oder behindernde Bedingungen	231
6.6.2	Einfluss-Bedingungen: Instrumente, Methoden und Expertise	238
6.6.3	Stellenwert der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit als Moderator	246
6.6.4	NGOs – Aufgaben, Stärken und Defizite aus Experten-Sicht	249
6.6.5	Dialog, Koalition, Kooperation und Einfluss	261
6.6.6	Regierungsinstitutionen und Parlament – wer hat (die) Macht?	267
6.6.7	Die Bedeutung wissenschaftlicher Institutionen und des Berichtes „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ für den Einfluss von NGOs	272
6.7	NGO-assoziierte Veränderungen in der 14. bis 16. Wahlperiode im Selbst- und Fremdbild	275
6.8	Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen zu den Bedingungen	278
7	Diskussion der Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Ausblick	280
7.1	Forschungsfragen und Vorgehen der Untersuchung	280
7.2	Erwartungen und Annahmen – was trifft zu, was folgt daraus?	286
7.3	Wie belastbar sind die Ergebnisse?	289
7.4	Schlussfolgerungen	291
7.5	Ausblick	293
8	Quellenverzeichnis	295
8.1	Literatur	295
8.2	Verwendete interne Dokumente	332
9	Anhang	333
9.1	Anhang 1: Schlagwortsuche der Dokumentenanalyse (1998-2009)	333
9.2	Anhang 2: Der Interviewleitfaden	335
9.3	Anhang 3: Code Families in der Inhaltsanalyse der Interviews	337
9.4	Anhang 4: Liste aller Codes der Inhaltsanalyse der Interviews	348
9.5	Anhang 5: Großformat der Tabelle 31	353

Danksagung

# Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

## Abbildungen

Abbildung 1: Faktoren und Prozesse bei NGO-Einfluss	105
Abbildung 2: Prozesse und Faktoren des NGO-Einflusses, Version 2	292

## Tabellen

Tabelle 1: Differenzierungsversuche zum Begriff NGO	28
Tabelle 2: Übersicht zu den Kernelementen des NGO-Begriffs	32
Tabelle 3: NGO-Kriterien (Auszug) des Committee of Ministers of the Council of Europe (in Anlehnung an Recommendation CM/Rec [2007] 14)	38
Tabelle 4: Artikel 11 des EU-Vertrages	63
Tabelle 5: Beispiele für Angebots- und Leistungskataloge von GR-Anbietern	71
Tabelle 6: Klassifikation der Einflussinstrumente	99
Tabelle 7: Einfluss begünstigende Merkmale	101
Tabelle 8: Beratungsschwerpunkte der G7-/G8-Treffen in der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages	124
Tabelle 9: Einzelplan 23, Bundeshaushalt und ODA (Leistungen und Quote) im Untersuchungszeitraum (kursiv: Vergleichswerte)	129
Tabelle 10: Herkunft der ODA im Jahr 2009 nach Ressorts	130
Tabelle 11: Übersicht zu den untersuchten NGOs	136
Tabelle 12: Grunddaten der Welthungerhilfe	138
Tabelle 13: Grunddaten Oxfam Deutschland	139
Tabelle 14: Grunddaten Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst	140
Tabelle 15: Grunddaten MISEREOR	141
Tabelle 16: Grunddaten VENRO	142
Tabelle 17: Grunddaten Germanwatch	144
Tabelle 18: Grunddaten Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung	146
Tabelle 19: Grunddaten ONE	147
Tabelle 20: Grunddaten erlassjahr.de	148
Tabelle 21: Grunddaten Forum Umwelt & Entwicklung	149
Tabelle 22: Grunddaten Bündnis Entwicklung Hilft	150
Tabelle 23: Grunddaten Aktion Deutschland Hilft	151
Tabelle 24: Grunddaten der Kampagne ‚Deine Stimme gegen Armut‘	151
Tabelle 25: ‚Super Code Families‘ als zentrale Elemente der Wahrnehmung und Beurteilung von NGO-Einfluss	155
Tabelle 26: Worauf Einfluss genommen wurde	158
Tabelle 27: Wo Einfluss gelang – aber nicht aus Sicht aller	160
Tabelle 28: Einfluss von NGOs bei G7-/G8-Gipfeln	183
Tabelle 29: NGO-Einfluss bei oder im Umfeld von FfD-Konferenzen	201



Tabelle 30: Volumen des Einzelplans 23 und ODA (Leistung und Quote) in den einzelnen Legislaturperioden des Untersuchungszeitraums	209
Tabelle 31: VENRO-Aktivitäten zu den Bundeshaushaltsplänen 1998 - 2009	212
Tabelle 32: Der ‚NGO-Titel‘ im BMZ-Haushalt 1998 - 2010	221
Tabelle 33: Aussagen zur Entwicklung des BMZ-Haushaltes	227
Tabelle 34: Rahmenbedingungen für Einfluss – Personen und Institutionen	232
Tabelle 35: Rahmenbedingungen für Einfluss – Aktionsinhalte und Formen	234
Tabelle 36: Organisationsstruktur und Einfluss	236
Tabelle 37: Instrumente und Methoden – Gespräche, Konferenzen, Kampagnen	239
Tabelle 38: Inhalte, die Einfluss ermöglichen	242
Tabelle 39: Lobbying – Formen und Erfolge	243
Tabelle 40: Lobbying – Instrumente und Anforderungen	244
Tabelle 41: Stellenwert von Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit	247
Tabelle 42: Aufgabenerwartung an NGOs	249
Tabelle 43: Defizite in der NGO-Arbeit	251
Tabelle 44: Stärken der NGOs	253
Tabelle 45: Sonderrolle der kirchlichen Hilfswerke	254
Tabelle 46: Sonderrolle der politischen Stiftungen	256
Tabelle 47: Die Rolle von VENRO	258
Tabelle 48: Die Bedeutung von Verbänden in der Entwicklungspolitik	259
Tabelle 49: Die Suche nach Dialog	261
Tabelle 50: Koalitionsbildung für Einfluss	263
Tabelle 51: Einfluss-Richtungen	265
Tabelle 52: Die Rolle von Bundeskanzler/in, Ministerin und BMZ-Leitung	268
Tabelle 53: Rang(folge) der Parlamentsausschüsse und die Rolle der Fraktionen	270
Tabelle 54: Wissenschaft und Einfluss	272
Tabelle 55: Der WdE-Bericht und seine Bedeutung für Einfluss	274
Tabelle 56: NGO-assoziierte Veränderungen der 14. bis 16. Wahlperiode	276

## Verzeichnis der Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ACF	Advocacy Coalition Framework
AKW	Atomkraftwerk
AV	Abhängige Variable
AwZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; ständiger Ausschuss des Deutschen Bundestages
BfdW	Brot für die Welt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BK	Bundeskanzler/in
BKAmt	Bundeskanzleramt
BM	Bundesminister/in
BM W-Z	Bundesministerin Wieczorek-Zeul
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMLFUW	Österreichisches Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Brutto-National-Einkommen <sup>1</sup>
BReg	Bundesregierung
BRH	Bundesrechnungshof
BSP	Bruttosozialprodukt <sup>2</sup>
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
B'90/Die Grünen	Bündnis 90/Die Grünen
CAQDAS	Computer-assisted qualitative data analysis software
CDU	Christlich Demokratische Union
CONCORD	European NGO Confederation for Relief and Development
CS	Civil Society; dt.: Zivilgesellschaft (s. ZG)
CSO	Civil Society Organisation; dt.: zivilgesellschaftliche Organisation

---

<sup>1</sup> Ersetzt BSP

<sup>2</sup> BNP ist in den Berechnungen der Entwicklungszusammenarbeit seit 1998 ersetzt durch BNE.

CSR	Corporate Social Responsibility; dt.: sozial verantwortliches unternehmerisches Handeln
CSU	Christlich Soziale Union
D	Deutschland
DAC	Development Assistance Committee (der OECD); dt.: Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DM	Deutsche Mark
Drs.	Drucksache
DSGA	Deine Stimme gegen Armut
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe; heute nur noch ‚Welthungerhilfe‘
DZI	Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations; dt.: Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds; engl.: European Development Fund
EP	Europäisches Parlament; engl.: European Parliament
EK	Europäische Kommission
Epl.	Einzelplan (im Bundeshaushalt)
Epl. 23	Einzelplan 23 (im Bundeshaushalt; Haushalt des BMZ)
EPol	Entwicklungspolitik
EU	Europäische Union
EuropeAid	The European Commission's Europe Aid Cooperation Office <sup>3</sup>
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklung
FDI	Foreign Direct Investment; dt.: ausländische Direktinvestition
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
FfD	Financing for Development; dt.: Entwicklungsfinanzierung
FJ NSB	Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen
Fn.	Fußnote
FTS	Finanztransaktionssteuer, engl.: Financial Transaction Tax (FTT)
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G7/G8	Gruppe der 7 bzw. 8 (großen westlichen Industrieländer)
G24	Gruppe der 24 (Entwicklungsländer)
G77	Gruppe der 77 (Entwicklungs- und Schwellenländer)
GCAP	Global Call to Action Against Poverty
GFATM	Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
GG	Grundgesetz
giz	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

<sup>3</sup> Generaldirektion, mit der Durchführung der EZ der Europäischen Kommission betraut.

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GNP	Gross national product; dt.: Bruttonsozialprodukt
GO	Geschäftsordnung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
HDI	Human Development Index; dt.: Index der menschlichen Entwicklung
HDR	Human Development Report; dt.: Bericht über die menschliche Entwicklung
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HH	Humanitäre Hilfe
HHA	Haushaltsausschuss (im Deutschen Bundestag)
HICs	High Income Countries; dt.: Länder mit hohem Einkommen
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries; dt: hoch verschuldete arme Länder
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome
HPI	Human Poverty Index; dt.: Index der menschlichen Armut
HU	Hermeneutic Unit; dt.: Hermeneutische Einheit
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank)
IDA	International Development Association (Teil der Weltbank-Gruppe)
IDF	International Debt Framework
IGO	Intergovernmental Organisation/Intergouvernementale Organisation
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
ILO	International Labour Organization; dt.: Internationale Arbeitsorganisation
INGO	International Non Governmental Organisation; dt.: Internationale Nichtregierungsorganisation
IWF/IMF	Internationaler Währungsfond/International Monetary Fund
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KZE	Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
LDC	Least Developed Countries; dt.: am wenigsten entwickelte Länder
MDG	Millennium Development Goal; dt.: Millenniums-Entwicklungsziel
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative; dt.: Multilaterale Entschuldungsinitiative
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MIC	Middle Income Country; dt.: Mitteleinkommensland

MSA/MS-Ansatz	Multiple Streams Approach; dt.: Multiple-Streams Ansatz
NDP	National Development Plan; dt.: Nationaler Entwicklungsplan
NGDO	Non Governmental Development Organisation
NGO	Non-Governmental Organisation, dt.: Nichtregierungsorganisation (NRO)
NPO	Non-Profit Organisation, dt.: gemeinnützige Organisation
NRO	Nicht-Regierungs-Organisation = NGO
NSA	Non State Actors <sup>4</sup>
NSB	Neue Soziale Bewegungen
ODA	Official Development Aid, dt.: Öffentliche Entwicklungshilfe
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development; dt.: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
O5	Outreach-Staaten (Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika)
PA	Public Affairs
PD	Primary Document; dt. Primärdokument
PM	Pressemitteilung
PR	Public Relations; dt.: Öffentlichkeitsarbeit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers; dt.: Armutsbekämpfungsstrategien
PStS	Parlamentarischer Staatssekretär
RCT	Rational-Choice Theory; dt. Rational-Choice Ansatz
Ref.	Referat
SAP	Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StS	Staatssekretär
tdh	terre des hommes
Tit.	Titel (im Haushaltsplan)
TZ	Technische Zusammenarbeit
UK	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland; dt.: Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland
UN	United Nations; dt.: Vereinte Nationen (s. VN)
UN DESA	United Nations Department for Economic and Social Affairs; dt.: VN Hauptabteilung für Wirtschaft und Soziales
UNDP	United Nations Development Programme; dt.: Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

---

<sup>4</sup> Bezeichnung des Europäischen Parlaments für nichtstaatliche Akteure, auch NGOs.

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; dt.: Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change; dt.: Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen
UNO	United Nations Organisation; dt.: Vereinte Nationen
VE	Verpflichtungsermächtigung (im Bundeshaushalt)
VENRO	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen
VN	Vereinte Nationen; engl.: United Nations (UN)
WB	Weltbank; engl.: World Bank
WdE	(Die) Wirklichkeit der Entwicklungspolitik (früher -hilfe); Bericht der NGOs Welthungerhilfe und terre des hommes
WEED	Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung
WTO	World Trade Organization; dt.: Welthandelsorganisation
ZG	Zivilgesellschaft
ZGO	Zivilgesellschaftliche Organisation

# 1 Was können Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungspolitik bewirken? – Einleitung

## 1.1 Problembereich und Fragestellung

Die Politikwissenschaft befasst sich inzwischen seit mehr als drei Jahrzehnten mit dem Thema Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen<sup>5</sup> unter demokratietheoretischen Aspekten sowie auch in einer Reihe von Politikbereichen wie etwa der Umwelt-, der Entwicklungs- und der Menschenrechtspolitik unter handlungsrelevanten Aspekten (vgl. Schade 2002; Deutscher Bundestag 2002a und 2002b; Zimmer/Freise zit. in van Deth/Maloney 2008; Kohler-Koch 2011a). Dies geschieht u. a. vor dem Hintergrund einer von Matthews (1997: 50) beschriebenen Machtverschiebung („power shift“) von nationalen Regierungen hin zu supra- und internationalen Organisationen sowie einem Rückzug des Staates aus einer Fülle von Verantwortungsbereichen unter dem Gedanken der Liberalisierung (vgl. Stockmann et al. 2016). Eine besondere Bedeutung erlangte die Thematik durch die von der Europäischen Kommission vorgenommene Wendung zu einem partizipativ-demokratischen Vorgehen mit einer verstärkten Einbindung der Zivilgesellschaft (vgl. Europäische Kommission 2001; Hüller 2010; Kohler-Koch 2011b: 26). Dass die in der Literatur (zunächst) überwiegend positive Bewertung der Arbeit von NGOs („Manchen gelten NGOs heute als Hoffnungsträger zur Etablierung einer zivilen Weltgesellschaft und einer demokratischen politischen Entwicklung auf internationaler Ebene“; Wegmann 2009: 2) jedoch gerade im Hinblick auf eine demokratiefördernde Rolle überschätzt wurde und wird, hat u. a. Kohler-Koch (2011a: 72; Kohler-Koch/Buth 2011: 210; Kohler-Koch 2011c: 270) gezeigt.

Inzwischen liegt eine sehr umfangreiche Literatur über die Rolle der Zivilgesellschaft und der NGOs vor<sup>6</sup>. Die Datenbank SOWIPOINT (Zugriff: 12.09.2016) verzeichnet unter den Stichworten NGO bzw. NRO für den Zeitraum von 2005 bis 2015 exakt 21.067 Beiträge (englisch oder deutsch) und im gleichen Zeitraum 37.530 Einträge für das Stichwort Zivilgesellschaft.

Trotz der Fülle von Arbeiten über NGOs auch in der deutschen Fachliteratur sind Arbeiten explizit zu entwicklungspolitischen NGOs vergleichsweise immer noch selten (vgl. Appel 2009: 22). In SOWIPOINT finden sich zur Thematik NGO und Entwicklungspolitik in der deutschsprachigen Fachliteratur 797 Einträge für 2005 bis 2010 und 548 Beiträge für 2011 bis 2015.

Wissenschaftliche Analysen der Entwicklungspolitik stoßen im gesamtgesellschaftlichen Vergleich offensichtlich nur auf begrenztes Publikumsinteresse. Und obwohl die Bundesrepublik Deutschland seit mehr als fünf Jahrzehnten eine intensive bilaterale und multilaterale Entwicklungspolitik betreibt und somit die Frage der Finanzierung von Entwicklung seit vielen Jahren in der politischen Praxis präsent ist, sind auch die Politikformulierungs- und Entscheidungsprozesse in diesem Politikfeld bislang nicht umfassend untersucht.

---

<sup>5</sup> Nachfolgend stets mit NGO für ‚non-governmental organisation‘ in der international gebräuchlichen Form abgekürzt.

<sup>6</sup> Eine gute Übersicht findet sich bei Zimmer et al. (2014).

Betrachtet man Entwicklungspolitik der modernen Zeit, so wird ihr Beginn in der Regel dem Ende der 40er-Jahre des letzten Jahrhunderts zugeordnet (vgl. Stockmann 2016: 433 zit. in Stockmann et al. 2016), als US-Präsident Truman 1949 die Überwindung von Armut durch wirtschaftliches Wachstum zum Nutzen der Betroffenen/Armen und zur Abwendung von Schaden bei den Wohlhabenderen zum Ziel seiner Politik erklärte. Letzteres stand durchaus mit Machtinteressen und dem Ziel der Eindämmung kommunistischer Ideologien im Zusammenhang. Der Wegfall der starren politischen Blockbildung Ende der 1980er-Jahre und die parallel dazu einsetzende starke Internationalisierung der Weltwirtschaft (Kap. 2.1) hatten dann – nicht nur in der Zivilgesellschaft – u. a. zu der Hoffnung Anlass gegeben, dass bislang für militärische Zwecke gebundene Mittel nunmehr für die Unterstützung der Entwicklung in Dritt-Ländern Verwendung finden könnten.

Doch Ende der 1990er-Jahre hatte sich an der Finanz- und Schuldensituation vieler sogenannter Entwicklungsländer nicht viel geändert und die Weltgemeinschaft und insbesondere die Wirtschaftsnationen sahen sich genötigt und in der Pflicht, Entschuldungen zu diskutieren und zu beschließen. Über die vier Phasen oder Dekaden der Entwicklungspolitik (1960-2000) nach dem Modell der Vereinten Nationen (VN) (vgl. Ihne/Wilhelm 2013: 13 ff.) stand nach dem Zerfall des Ostblocks die Armuts- und Schuldenfrage drängender denn je im Raum und damit auch die Erkenntnis, dass die in den einzelnen Dekaden durchaus unterschiedlichen Strategien nicht zu einer nachhaltigen Veränderung geführt hatten.

Mit der ‚Rio Declaration on Environment und Development‘ war 1992 der Weg zu ‚nachhaltiger Entwicklung‘ mit der Einbeziehung der Bevölkerung in politische Entscheidungen eingeschlagen worden (vgl. Stockmann 2016: 447 zit. in Stockmann et al. 2016), auf dem die großen VN-Konferenzen zu Finanzierungsfragen in Monterrey (2002) und Doha (2008) sowie zuvor schon der G7-Gipfel in Köln (1999) Meilensteine bildeten. Diese Meilensteine liegen allesamt in der Zeit der 1998 neu ins Amt gekommenen Regierungskoalition unter der Führung von Bundeskanzler Gerhard Schröder – später dann in veränderter Zusammensetzung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel – und der für Entwicklungsfragen zuständigen Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul. Mit dem in Rio de Janeiro beschlossenen Ziel der Einbeziehung der Bevölkerung in die Entscheidungen und der in den Wahlprogrammen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie der nachfolgenden Koalitionsvereinbarung beider Parteien erklärten Stärkung der Zivilgesellschaft war eine ‚Hoch-Zeit‘ für NGOs zu erwarten.

Entwicklungspolitik in der Form der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zur Beförderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit ist sachlich vor allem als eine Frage ihrer Finanzierung, die vom politischen Willen, der bürgerschaftlichen Verankerung des Themas und den verfügbaren Finanzmitteln abhängig ist. Die Verankerung des Themas in der Interessenhierarchie der Bürger galt – mit Ausnahme von Katastrophensituationen – in den 1990er-Jahren als schwach (vgl. Hönow 1997).

## **1.2 Forschungsziel und Forschungsfrage**

Parallel zu der Verknappung von finanziellen Ressourcen hatte zwar die (systematische) Evaluation der Entwicklungszusammenarbeit auf staatlicher und nichtstaatlicher



Ebene einerseits und der Arbeit von NGOs andererseits begonnen<sup>7</sup> und auch die großen deutschen Organisationen der EZ sowie viele deutsche NGOs selbst starteten vor wenigen Jahren Initiativen, um Effektivität und Effizienz der eigenen Arbeit zu untersuchen<sup>8</sup>. Diese Untersuchungen blieben jedoch zumeist auf die Beurteilung der Maßnahmen und die Wahrnehmung der Organisationen in den Empfängerländern begrenzt. Im Jahr 2009 veröffentlichte Appel die Ergebnisse ihrer Studie über Zielsetzungen und strategische Entscheidungen bei entwicklungspolitischen NGOs im Sinne einer Selbstwahrnehmung der NGOs (vgl. Appel 2009: 18).

Eine Befassung mit der Frage, wie die Wahrnehmung von NGOs in Deutschland in der zuvor beschriebenen anzunehmenden ‚Hoch-Zeit‘ der NGOs bei entscheidungsrelevanten politischen Institutionen war und ob sie sich im Zeitverlauf verändert hatte, fehlte bisher weitestgehend. Eine Antwort auf diese Frage ist aber bedeutsam,

- a) um zu beurteilen, ob NGOs im entwicklungspolitischen Sektor in Deutschland ihre Ressourcen, die u. a. umfangreich auch aus öffentlichen Kassen gefördert wurden und werden, optimal einsetzen oder Strategiebildung und Ressourceneinsatz verbessern müssten;
- b) da Entwicklungspolitik keinen Gesetzesrang hat und somit der alleinige Vergleich von Entwürfen, Stellungnahmen und Beschlüssen keine materielle Grundlage hat.

Für eine weitergehende politikwissenschaftliche wie politische Auseinandersetzung mit dieser Thematik soll die vorliegende Arbeit empirische Grundlagen liefern.

Die zuvor beschriebene internationale politische Entwicklung zu Fragen der Armutsbekämpfung und der Schuldenlast einerseits und die nationale Neuausrichtung der Politik in ebendieser Zeit andererseits stellten somit einen geeigneten Rahmen für die Untersuchung zum Einfluss von NGOs auf entwicklungspolitische Entscheidungen dar.

Da NGOs oft als eine herausgehobene Form der Zivilgesellschaft bezeichnet werden (vgl. u. a. Kocka 2002; Zimmer 2010b; Kohler-Koch 2011d), ist zur Bearbeitung der Forschungsfrage auch die Literatur zu analysieren, die die Rolle der Zivilgesellschaft in und für die Entscheidungsfindung in der Politik untersucht. Dass sowohl Zivilgesellschaft wie NGO in der Literatur nicht eindeutig definierte beziehungsweise einheitlich verwendete Begriffe sind (vgl. u. a. Kohler-Koch 2011d: 10; Take 2012: 75), macht konzeptuelle Vorklärungen für die eigene Forschungsarbeit unabdingbar (Kap. 1.4 sowie 2).

Eberlei hatte 1999 festgestellt, dass in der deutschen Wissenschaftslandschaft „Forschung zur Demokratie-Kultur, zum Parlamentarismus und zu Regierung und Verwaltung [...] im Mittelpunkt politikwissenschaftlichen Interesses“ (1999a: 12) stünden. Inzwischen ist in diesem Bereich aber eine deutliche Veränderung zu beobachten: Der Schwerpunkt der Forschung ist verschoben hin zu einem vermehrten Interesse an internationalen Beziehungen der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, der Rolle der Zivilgesellschaft insbesondere in Europa, der Good Governance in Entwicklungsländern und des europäischen Mehrebenensystems (vgl. Eising/Kohler-Koch 2005).

---

<sup>7</sup> Vgl. u. a. das vom BMZ 2012 in Bonn eingerichtete ‚Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit‘ (DEval).

<sup>8</sup> Im Jahr 2008 gründete VENRO eine Arbeitsgruppe ‚Wirkungsbeobachtung‘, in der u.a. die Deutsche Welthungerhilfe, Brot für die Welt sowie einzelne andere NGOs mitarbeiten.

Zivilgesellschaftliche Akteure (und NGOs) sind zwar zunehmend in ein europäisch und international ausgerichtetes politisch-administratives System<sup>9</sup> eingebettet (vgl. u. a. Kohler-Koch 2011b; van Deth/Maloney 2008: 4 ff.; Take 2012). Das Wissen aber um die auf europäischer und internationaler Ebene deutlich von den nationalen Strukturen und Prozessen abweichenden Bedingungen (vgl. Eising/Kohler-Koch 2005: 21 f.) in komplexen Politikfeldern – Entwicklungspolitik ist kein unabhängiges Politikfeld und berührt andere Politikfelder wie Außen-, Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftspolitik, aber auch Umweltpolitik und Bildungspolitik – gibt allerdings Anlass, die Untersuchung zunächst auf die nationale Ebene zu beschränken.

Dazu werden Ergebnisse der NGO- und Zivilgesellschafts-Forschung (Kap. 2.1), der Interessen-, Verbände- und Lobbyforschung (Kap. 2.2 und 2.3) und der Entscheidungsforschung (Kap. 3.1) dargestellt und analysiert. Das daraus abgeleitete Schema, das die Politik (Parlamentarier und Mitarbeiter der Ministerien) als Adressaten und NGOs als Akteure enthält sowie Vorstellungen über die einwirkenden Faktoren, die Einfluss von NGOs befördern oder behindern (Kap. 3.3), wird dann anhand empirischer Erhebungen (Kap. 6) geprüft und ergänzt (Kap. 7).

Die Arbeit strebt an, die Diskussion um die Rolle der NGOs in der deutschen Entwicklungspolitik weiter zu befördern und Antworten auf die Frage zu geben, welcher Einfluss ihnen in diesem Politikfeld zugeschrieben wird. Der zentrale Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist der Einfluss von NGOs auf entwicklungspolitische Entscheidungen von Bundesregierung und Parlament am Beispiel der Entwicklungsfinanzierung. Dabei beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf deutsche entwicklungspolitische NGOs, von denen einige nur national, andere auch im internationalen Raum agieren. Entwicklungsfinanzierung betrifft schwerpunktmäßig den Einzelplan 23 im Bundeshaushalt, der den Großteil des Budgets für die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit umfasst. Darin enthalten sind das Budget des zuständigen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie die deutsche offizielle Entwicklungshilfe („Official Development Aid“, ODA). Nicht enthalten sind die für entwicklungspolitische Zwecke vorhandenen Mittel anderer Bundesressorts und Landesinstitutionen. Dennoch wird – um die Forschungsfrage der vorliegenden Untersuchung umfassend beantworten zu können – eine Betrachtung weiterer Politikbereiche und der Prozessabläufe der deutschen Politik notwendig.

Ausgehend von der Vorannahme, dass Einfluss beurteilt werden kann, soll folgende vierteilige Forschungsfrage beantwortet werden:

- A) Wird ein Einfluss der NGOs von Politik (Mitglieder des Deutschen Bundestages) und Verwaltung (verantwortliche Mitarbeiter der relevanten Bundesministerien) beschrieben?
- B) Wie wird NGO-Einfluss von NGOs selbst beschrieben?

---

<sup>9</sup> Der Begriff des politisch-administrativen Systems umfasst die voneinander getrennten Bereiche der politischen Entscheidungsträger (Parlament, Ausschüsse, Regierung), deren ausführende Bereiche und der Staatsbürokratie sowie die diese Bereiche verbindenden institutionalisierten Verfahren oder gewohnheitsmäßigen Routinen. Im Zentrum stehen somit beim politisch-administrativen System die binnenstrukturellen Faktoren, die auf den politischen Problemverarbeitungsprozess Einfluss haben (vgl. Korte/Fröhlich 2006: 26-28).

- C) Hat NGO-Einfluss – den Koalitionsvereinbarungen der damaligen Bundesregierungen zur Förderung der Zivilgesellschaft entsprechend – im Zeitverlauf zugenommen?
- D) Können Einfluss fördernde bzw. hemmende Faktoren aufgezeigt werden?

Da Entscheidungen in der Entwicklungspolitik in Deutschland sowohl der Bundesregierung als auch dem Deutschen Bundestag obliegen, werden beide in der vorliegenden Arbeit untersucht.

### 1.3 Worüber sprechen wir? – Erste Begriffsklärungen

Nichtregierungsorganisationen werden gemeinhin als eine besondere Form der Zivilgesellschaft verstanden. Beiden Konzepten ist gemeinsam ihre begrifflich vielfältige Verwendung, wobei zwischen der demokratie-theoretischen, politikwissenschaftlichen Befassung mit dem Thema etwa durch Alexis de Tocqueville, Jürgen Habermas, Cohen/Arato einerseits und dem pragmatisch-politischen Handeln z. B. seitens der EU-Kommission mit der Erhebung der Zivilgesellschaft in den Rang eines gefragten Akteurs andererseits unterschieden werden kann.

Wenn auch das Konzept der Zivilgesellschaft – u. a. unter dem Begriff der Bürgerbewegung – historisch letztlich bis zu Aristoteles zurückverfolgt werden kann und in der Literatur von Schade (2002: 6 ff.) in den jeweils politisch-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beschrieben wurde<sup>10</sup>, so ist vor allem die Wiederentdeckung des Konzeptes am Ende der 80er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts und die nachfolgende internationale Aufmerksamkeit vor dem Hintergrund der Transformationsprozesse in den südamerikanischen sowie den osteuropäischen Staaten von autoritären bzw. totalitären zu demokratischen Strukturen einerseits und der Wohlfahrts- und Politikkrise in den westlichen Demokratien andererseits zu sehen (vgl. Edwards 2009: 2; Klein/Rohde 2000: 2; Zimmer 2010a: 152; Kohler-Koch 2011b: 25).

Die Vielschichtigkeit des Begriffes Zivilgesellschaft wird zutreffend deutlich in nachfolgender Umschreibung: „Der Begriff Zivilgesellschaft beschreibt das Feld nicht erzwungener, gemeinsamer Aktionen zur Durchsetzung geteilter Interessen, Ziele und Werte durch die Mobilisierung sozialer Energien. (...) Zivilgesellschaft umfasst eine Vielzahl von Handlungs- und Diskursräumen, Akteuren und institutionellen Formen (zivilgesellschaftliche Organisationen), die in ihrem Grad an Formalisierung, Autonomie und Macht variieren“ (Center for Civil Society/LSE, Sept. 2010 zit. in Casel/Kuschnerus 2012: 7 f.).

Zimmer nähert sich dem Begriff über eine differenzierende Analyse der Richtungen und Ergebnisse der Demokratietheorie und -forschung und betrachtet „das Konzept Zivilgesellschaft aufgrund seiner Komplexität als Dach“ bzw. als ein „verschiedene Diskurse überwölbendes Konzept“ (2010a: 153 ff.). In einer historischen Betrachtung des Begriffs kommt sie zu der Feststellung, dass es insbesondere Habermas und Cohen/Arato zu verdanken sei, in jüngerer Zeit das Konzept Zivilgesellschaft in der politischen Philosophie und Demokratietheorie „re-etabliert“ (ebd.) zu haben.

---

<sup>10</sup> Siehe beispielsweise Seligman (1995); Keane (1998); Hodgkinson/Foley (2003); Schade (2002); Alexander (2006).

Im Rahmen der Diskussion über die Frage der Demokratie-fördernden Rolle der Zivilgesellschaft in Europa haben u. a. Kohler-Koch (2011a) und van Deth/Maloney (2012), Maloney/van Deth (2008a) empirische Untersuchungen vorgelegt, die u. a. das Verständnis der EU-Kommission zum Konzept Zivilgesellschaft mit dem von Sozial- und Politikwissenschaftlern vergleichen (vgl. Kohler-Koch 2011a: 54 ff.). Die Beurteilung von vier von verschiedenen demokratie-theoretischen Denkschulen entwickelten Konzeptionen hinsichtlich der Übereinstimmung mit der eigenen Vorstellung über Zivilgesellschaft wurde von 100 Wissenschaftlern vorgenommen und führte zu dem Ergebnis, dass bei einem weit gefassten Verständnis zwei grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen von Zivilgesellschaft bestehen, die von Kohler-Koch auf zwei Konzepte (Repräsentation und gesellschaftliche Interaktion) verdichtet werden (2011a: 56). Bei der Beurteilung von konkreten Verbänden zeigt sich dann, dass die Vertretung allgemeiner Interessen, Werte und Rechte eindeutig der Zivilgesellschaft zugerechnet wird, während die Vertretung reiner Mitgliederinteressen eher nicht als zivilgesellschaftliche Aktivität verstanden wird (vgl. Kohler-Koch 2011a: 57). Demgegenüber wird im politischen Sprachgebrauch der EU unter zivilgesellschaftlicher Organisation keine Begrenzung auf Organisationen vorgenommen, die sich für die Belange Dritter, Rechte und Werte einsetzen, wie dies im allgemeinen Sprachgebrauch der Fall ist und auch dem Selbstverständnis der NGOs entspricht.

Der Begriff ‚Non-Governmental Organisation‘ (NGO)<sup>11</sup> fand erstmals in der 1945 verabschiedeten Charta der Vereinten Nationen Verwendung. Artikel 71 der genannten Charta sieht die Mitwirkung nichtstaatlicher Organisationen im UNO-System (im Wirtschafts- und Sozialrat; ECOSOC) vor (vgl. Schrader 2000: 27).<sup>12</sup> <sup>13</sup> Eine allgemein akzeptierte ausreichende Definition des Begriffes erfolgte bisher nicht: „Remarkably, despite the increasing interest and the growing literature on the issue, NGOs have not yet sufficiently been defined“ (Martens 2002: 272).

Gleichwohl sind die Bemühungen um eine Definition oder auch nur Herausarbeitung von zentralen Merkmalen von NGOs vielfältig, wie später gezeigt wird (vgl. u. a. Hirsch 1999: 3; Hönow 1997: 34 ff.; Klein/Walk/Brunnengräber 2005: 15; Take 2012: 75 f.; s. auch Kap. 2.1 der vorliegenden Arbeit). Da es keine allseits akzeptierte Definition gibt, ist nicht nur für die Einordnung wissenschaftlicher Untersuchungen, sondern auch für den politischen Alltag der Schritt zur eigenen konzeptuellen Festlegung unumgänglich (Kap. 2.2; vgl. auch Kohler-Koch 2011a: 51). Die vorliegende Arbeit legt dabei den bei Kocka (2002), Zimmer (2010a: 148) und Kohler-Koch (2011b) beschriebenen deskriptiv-empirischen Ansatz von ZG und NGOs zugrunde. Eine weitergehende Diskussion von Funktion und Bedingungen zivilgesellschaftlichen Handelns und deren Bedeutung für die zu untersuchende Fragestellung erfolgt in Kapitel 2.1.

<sup>11</sup> Im deutschen Sprachraum wird Nichtregierungsorganisation zumeist mit NRO abgekürzt. In der vorliegenden Arbeit wird durchgehend die Abkürzung NGO verwendet.

<sup>12</sup> Die VN legen einen breiten NGO-Begriff an, der alle Organisationen umfasst, die nicht „durch ein intergouvernementales Abkommen eingerichtet wurden“. Hierunter fallen auch Universitäten, Wirtschafts- und Industrieverbände, kirchliche Träger oder Kommunen (vgl. UNFCCC 2010, 02.08.2010; s. auch <http://www.unric.org/de/aufbau-der-uno/85>; Zugriff: 12.09.2016). Sofern sie über einen Organisations- bzw. Institutionsstatus verfügen, können sich NGOs als Beobachterorganisationen für die Verhandlungen (bspw. des UNFCCC) registrieren. Waren zu Beginn 171 Organisationen registriert, sind mittlerweile (Stand 2015) über 1.900 NGOs bei UNFCCC registriert.

<sup>13</sup> In der offiziellen deutschen Übersetzung der VN-Charta findet der Begriff „nichtstaatliche Organisationen“ Verwendung (vgl. Unser 1997: 375). Der ebenfalls negativ formulierte Begriff der ‚non-state actors‘ ist weiter gefasst und schließt alle Akteure ein, die keine Nationalstaaten oder deren Regierungen sind; d. h. NGOs, Unternehmen und intergouvernementale Organisationen sind als mehr oder minder autonome Akteure in den Begriff eingeschlossen (vgl. Reinalda 2001: 15).

## 1.4 Wie soll die Analyse erfolgen? – Forschungsdesign und Aufbau der Arbeit

In den Kapiteln 2 und 3 wird zunächst der Stand der Forschung im Politikfeld sowie im thematischen Umfeld, also neben der NGO- und Zivilgesellschaftsforschung die Ergebnisse der Verbände-, der Interessen- und Lobbyforschung sowie Entscheidungsforschung, hinsichtlich ihrer Beiträge zur Untersuchung der Fragestellung aufbereitet.

Die subjektive Sicht von Parlamentariern und leitenden Mitarbeitern der Bundesministerien über ihre Interaktionspartner – insbesondere auf der Seite der NGOs – ist ein wenig beforschtes Gebiet. Da weder Daten, die hinsichtlich der verwendeten Denk- und Beurteilungsmuster Auskunft geben, noch umfassende Theorien dazu vorliegen, ist es sinnvoll zunächst qualitative Daten zu erheben, um Hypothesen über Zusammenhänge und kausale Mechanismen entwickeln zu können. Dies ist ein klassischer qualitativ-induktiver Forschungsansatz (vgl. Lamnek 2010: 224), in dem primär mittels explorativer Experteninterviews bei den Beteiligten die Beurteilungsdimensionen und Einschätzungen erhoben werden (Kap. 4).

Unter der Annahme, dass politische Prozesse und ihre Ergebnisse maßgeblich durch die Interaktion der an ihnen beteiligten Akteure bestimmt werden, bedeutet dies für den empirischen Teil der Untersuchung, dass zur Abschätzung des Einflusses von NGOs auch – die Interviewdaten ergänzend – Dokumente der beteiligten Institutionen über die Prozesse und Ergebnisse auszuwerten sind. In der qualitativ ausgerichteten Studie wird dazu eine Analyse ausgewählter, für die Entwicklungspolitik relevanter Politikprozesse zum Thema Entwicklungsfinanzierung in der Form einer Fallstudie durchgeführt.

Entscheidungen der Bundesregierung<sup>14</sup> und des Deutschen Bundestages zur Entwicklungspolitik entstehen in einem komplexen Prozess mit einer Vielzahl beteiligter Teilorganisationen dieser beiden Institutionen. Daher werden in Kapitel 5 zum einen die beteiligten Organe und Institutionen als Akteure verfassungsmäßiger legislativer Entscheidungen, zum anderen die institutionelle und praktizierte Entscheidungsfindung der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages im Bereich der Entwicklungspolitik aufgezeigt und diskutiert.

Die vorliegende Arbeit erweitert den Analysefokus ‚Politik‘ und schließt das weitere politische Umfeld – in diesem Fall NGOs und als neutrale Beobachter Wissenschaftler – in die Analyse ein. Für einen solchen Ansatz spricht sich u. a. Mayntz (1993: 40) aus, da erst durch die Untersuchung des weiteren politischen Umfeldes ein Verständnis dafür entwickelt werden kann, „warum politische Akteure (im engeren Sinne) tun, was sie tun; warum aber auch mitunter bestimmte Ziele und Intentionen nur Absichten bleiben, gar nicht erst formuliert werden oder letztlich bestimmte öffentliche Aufgaben nicht vom staatlichen Sektor erbracht werden“ (Schneider/Janning 2006: 17).

Zur Beantwortung der Forschungsfragen und der dazu entwickelten Thesen (Kap. 3.3) wurden von Herbst 2009 bis Frühjahr 2011 Interviews mit 49 an Entscheidungen oder deren Vorbereitung Beteiligten der Exekutive (BMZ, Bundeskanzleramt, Auswärtiges Amt) und der Legislative (insbesondere der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwick-

---

<sup>14</sup> Korte/Fröhlich definieren „Regierung [government] in parlamentarischen Systemen synonym mit dem Begriff der Exekutive (Regierungschef und Kabinett)“ (2009: 16)

lung [AwZ] und der Haushaltsausschuss [HHA]) sowie mit Vertretern von NGOs, Wissenschaft/Medien durchgeführt und relevante Publikationen der Institutionen ausgewertet. In der Analyse berücksichtigt wurden Primärdokumente, die öffentlich zugänglich sind, aber auch solche, die der Autorin als interne Dokumente für Forschungszwecke zur Verfügung gestellt wurden. Sekundärliteratur konnte in öffentlichen Bibliotheken sowie im Internet eingesehen werden.

In Kapitel 6 werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung dargestellt, die deutlich machen, dass in bestimmten politischen Situationen ein NGO-Einfluss von allen Seiten bestätigt wurde. Allerdings unterlag das Verständnis von Einfluss zwischen und in den untersuchten Gruppen einer deutlichen Variation.

In Kapitel 7 erfolgen die Beantwortung der Forschungsfragen sowie die Diskussion der Thesen. Das zuvor entwickelte Schema über bei NGO-Einfluss einwirkende Prozesse und Faktoren (Kap. 3) wird den Ergebnissen folgend um mehrere Faktoren ergänzt, so dass die Grundlage für weitere, auch quantitative Analysen zur Entwicklung und Absicherung eines Modells zum NGO-Einfluss geschaffen werden konnte. Wichtigste Schlussfolgerung ist, dass ein Einfluss von NGOs auf finanzpolitische Entscheidungen im Untersuchungszeitraum von Politik und NGOs festgestellt wird, dieser aber nicht generell, sondern nur punktuell zutrifft und das Ausmaß dieser Zuschreibung von dem bei Politik und NGOs unterschiedlich weiten Verständnis von Einfluss abhängig ist. Eine generelle Zunahme von NGO-Einfluss über die drei untersuchten Legislaturperioden hin ist nicht festzustellen, Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit haben jedoch in der Zeit einen höheren Stellenwert erhalten, der dem Zusammenwirken von Bundesministerin Wieczorek-Zeul und NGOs zugeschrieben wird. Der Dialog zwischen NGOs und Politik hat in dieser Zeit zugenommen, wobei dies für die Fachebene, nicht aber für die Ebene der Haushaltsverantwortlichen zutrifft. Kommunikation, Koalitionen und Kooperation erweisen sich als wichtige Bedingungen für Einflussprozesse.

## 2 Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der Entwicklungspolitik – Grundlagen

Entwicklungszusammenarbeit<sup>15</sup> ist ein staatliches Aufgabengebiet nicht erst der neueren Geschichte, vielmehr haben sich Organisationen außerhalb des Staates aktiv und stellvertretend (im Sinne von Advocacy) schon jahrzehnte- wenn nicht jahrhundertlang dieser Thematik angenommen. In Deutschland ist hier vor allem zu denken an die Arbeit der beiden großen christlichen Kirchen. Deren Missionsarbeit, aber auch die staatliche Kolonialpolitik des vorletzten Jahrhunderts, sind zunächst allerdings wesentlich von den „Eigeninteressen“ der Akteure – Glaubensverbreitung bzw. Erlangung wirtschaftlicher und politischer Vorteile – geprägt.

Historiker sehen den Neubeginn staatlicher entwicklungspolitischer Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges insbesondere als Folge der Blockbildung. Entwicklungshilfe für Länder der sogenannten Dritten Welt<sup>16</sup> wird zu dieser Zeit vor allem als Instrument zur Begrenzung kommunistischer Einflussphären verstanden (vgl. SPD<sup>17</sup>, Büschel 2010). Darüber hinaus kommt eine besondere machtpolitische Dimension aus der Konkurrenz zwischen BRD und DDR zum Tragen (vgl. auch Bommers/Heuer 1994: 68). Die politische Zuständigkeit für Entwicklungshilfe innerhalb der Bundesregierung liegt zunächst im Auswärtigen Amt sowie im Wirtschaftsministerium, da die Finanzhilfen auch der Förderung der Außenwirtschaft zur Sicherung der Schaffung von Rohstoffquellen und Absatzmärkten dienen. Der politische Ansatz der westlichen Staatenwelt folgt dem Gedanken, dass wirtschaftliches Wachstum Wohlstand und Offenheit für Demokratie zur Folge haben würde. National setzt ein erster gedanklicher wie auch struktureller Wandel mit der Gründung eines eigenen Ministeriums (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit – BMZ) im Jahr 1961 ein. Ende der 1960er-Jahre kommt die Weltbank unter Führung von Robert McNamara zu der Erkenntnis, dass das Konzept ‚Entwicklung durch Wachstum‘ nicht generell tragfähig und stattdessen die Befriedigung von Grundbedürfnissen in den Vordergrund zu stellen seien (vgl. Büschel 2010: 6). In Deutschland folgt mit der sozial-liberalen Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt und vor allem Entwicklungsminister Erhard Eppler eine Neuausrichtung der Entwicklungspolitik von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungszusammenarbeit. Im sogenannten „Brandt-Bericht“ (1980) sowie dem „Brundtland-Bericht“ (1987) werden Partnerschaft und Nachhaltigkeit als grundlegende Elemente einer zukunftsweisenden Entwicklung der Weltgemeinschaft skizziert. In diesem Kontext ist folgerichtig auch die Neubenennung des zuständigen Ministeriums in Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Anfang 1993 zu sehen.

Unter Berücksichtigung der bestehenden politischen Machtblöcke wird die Entwicklungszusammenarbeit verknüpft mit dem Ziel einer demokratischen (Neu-) Ausrichtung der geförderten Staaten. Aufbau und Weiterentwicklung der sogenannten ‚Zivilgesellschaft‘ – eine

---

<sup>15</sup> Nach Ihne/Wilhelm (2006: 4) die operative Seite von Entwicklungspolitik, die als das Gesamt aller Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Zielländern verstanden werden kann.

<sup>16</sup> Ursprünglich ein Begriff für Länder, die nicht den beiden Blöcken (demokratische Industrienationen versus kommunistische Staaten) zugehörten, heute verwendet für wenig oder unterentwickelte Staaten Afrikas, Asiens, Süd- und Mittelamerikas, der Karibik und Ozeanien.

<sup>17</sup> <http://fa1.spd-berlin.de/Textversionen/einf-ez.pdf> (Zugriff: 06.03.2015)

Begriffsdifferenzierung erfolgt in nachfolgenden Unterkapiteln – und die Einbindung nicht-staatlicher Organisationen gelten als ein wichtiges Ziel in diesem Prozess. Darüber hinaus kommt es nach dem Zusammenbruch des früheren „Ost-Blocks“ zu einer Neuorientierung der Entwicklungspolitik mit einer Hinwendung zu früheren Staaten des kommunistischen Einflussbereichs, um dort wirtschaftliches Wachstum und demokratische Entwicklungen zu fördern. Letztere stehen im Jahr 2015, also gut 25 Jahre später, weniger im Fokus als die Bekämpfung von Flüchtlingsursachen im arabischen und afrikanischen Raum, um Flüchtlingsströme nach Europa einzudämmen, sodass erstmals auch der deutsche Bundesminister der Finanzen am 27.12.2015<sup>18</sup> von der Notwendigkeit spricht, mehr Entwicklungsgelder bereitzustellen, um das lange schon zugesagte 0,7%-BIP-Ziel nun beschleunigt zu erreichen.

Nicht nur auf der Ebene internationaler Organisationen, sondern auch national beginnt in den 1980er-Jahren das rasant wachsende Interesse an der Zivilgesellschaft im Allgemeinen und den Nichtregierungsorganisationen (NRO bzw. NGO für ‚non-governmental organisation‘), insbesondere in den Politikfeldern Umwelt, Menschen- und Frauenrechte sowie Entwicklung. Geht man davon aus – und dies wird politisch wie wissenschaftlich weitestgehend übereinstimmend so gesehen (vgl. u. a. Kocka 2002; Zimmer 2010a, 2010b; Kohler-Koch 2011d) –, dass NGOs Teil der Zivilgesellschaft bzw. eine spezifische Form zivilgesellschaftlicher Organisationen (ZGOs) sind, dann kann die Einordnung von NGOs nicht ohne Befassung mit der Geschichte und dem Stellenwert der Zivilgesellschaft in der heutigen politischen Landschaft erfolgen. Da beiden Begriffen eine Vielfalt der zugeordneten Sachverhalte und die in der Folge uneinheitliche Begriffsverwendung sowohl in der politischen Praxis wie auch in der nationalen wie internationalen politik- wie sozialwissenschaftlichen Forschung gemeinsam ist (vgl. Klein 2004; Kohler-Koch 2011d; World Bank 2013<sup>19</sup>), bedarf es für die Bewertung vorliegender Forschungsergebnisse der Begriffsklärung und der Ableitung von Kriterien für das, was in der vorliegenden Arbeit als NGOs betrachtet werden soll (Kap. 2.1). Eine Vorstudie (Kap. 4.4.1) zu der vorliegenden Fragestellung der Rolle der NGOs in der Entwicklungspolitik und ihr Einfluss auf die deutsche Entwicklungspolitik aus der Perspektive der Beteiligten hatte Forschungslücken in der NGO- und Zivilgesellschaftsforschung wahrscheinlich gemacht, aber auch die Nutzung von Erkenntnissen aus den benachbarten Forschungsfeldern der Verbände- und Interessenforschung (Kap. 2.2) und der Lobbyforschung (Kap. 2.3) sowie der Entscheidungsforschung (Kap. 3) als sinnvoll erscheinen lassen.

Der gemeinhin konstatierte politische Bedeutungszuwachs von NGOs in den – insbesondere beiden – letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts und ihre Rolle im Politikprozess werden in Kapitel 2.1.1.4 behandelt. Zentrale Fragen sind dabei, welche Funktionen den NGOs, aber auch den ZGOs zugeschrieben werden und ob und wenn ja, welche Unterschiede gemacht werden müssen zwischen nationaler, supranationaler, transnationaler und internationaler<sup>20</sup> Ebene. Die besondere Förderung und Inanspruchnahme von NGOs und ZGOs durch Institutionen wie EU-Kommission, Vereinte Nationen (VN), Weltbank oder Internationaler Währungsfonds (IWF) führt unter anderem zu der Frage nach den Zielen, die diese Institutionen mit der Einbindung von NGOs und ZGOs anstreben.

<sup>18</sup> <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2015/2015-12-28-bams.html> (Zugriff: 05.01.2016)

<sup>19</sup> <http://go.worldbank.org/4CE7W046K019> (Zugriff: 19.08.2016)

<sup>20</sup> Diese Begriffe finden in der Literatur nicht immer klar abgegrenzte Verwendung; schon vor 20 Jahren schlug daher Rucht (1996: 32) vor, den Begriff „multinational“ zu verwenden.



Zu diskutieren ist gleichwohl, ob es sich um einen tatsächlichen oder nur um einen attribuierten Bedeutungszuwachs handelt, der aus der größeren Häufigkeit der Inanspruchnahme von NGOs abgeleitet wird (vgl. Studinger 2013). Dabei ist vor allem die Frage zu stellen, ob aus Inanspruchnahme ‚Einfluss‘ gefolgert werden kann. Wie zu zeigen sein wird, ist ein allgemeines Verständnis von Einfluss in der Literatur leichter zu finden als eine einheitliche Operationalisierung oder gar der Nachweis von Einfluss im Prozess politischen Entscheidens. Für die Beurteilung von NGO-Einfluss sind Kenntnisse über politische Entscheidungsprozesse und theoretische Konzeptualisierungen politischen Entscheidens bedeutsam (Kap. 3). Wie auch zu zeigen sein wird, bleibt unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Befunde eine Forschungslücke, die sich auf den Komplex der Wahrnehmung und Beurteilung von Einfluss aus der Sicht der Akteure bezieht. Um diesem Komplex näherzukommen, wird ein offener qualitativer Untersuchungsansatz im Sinne der ‚Grounded Theory‘ gewählt (Kap. 4).

## **2.1 NGOs – Begriff, Abgrenzung, historische Entwicklung**

Die 1980er- und insbesondere 1990er-Jahre gelten als die Zeit des Aufstiegs der NGOs, als ein Phänomen im gesellschaftlichen und politischen Alltag in gewisser Weise vergleichbar einem Feuerwerk: von großen Erwartungen begleitet, vielfältig bis nahezu schillernd in der Erscheinungsform. Weitestgehend Einigkeit besteht darüber, dass dieser Aufstieg auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene mit gesellschaftlichen und politischen Veränderungen in Verbindung zu bringen ist. Stichwortartig sind hier zu nennen: Globalisierung und Liberalisierung im wirtschaftlichen und politischen Bereich, politische Systemwechsel, Rückgang der Problemlösungskompetenzen des Staates und der Nationalstaaten (vgl. Gremmelspacher 2005: 6; Seifer 2009: 28 ff.; Take 2012: 74; Schwenger 2013: 6).

Parallel dazu nahmen zivilgesellschaftliche und Nichtregierungsorganisationen in der Realisierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben zunehmend Raum ein. Die in der Folge auch wachsende wissenschaftliche Befassung mit den Themen Zivilgesellschaft und NGOs (vgl. Schwenger 2013: 151) – insbesondere unter demokratiethoretischen Überlegungen – förderte nach Kohler-Koch (2011b: 26) auch schon als solche deren positive Wahrnehmung.

Da sowohl in der politischen Diskussion als auch in der wissenschaftlichen Befassung mit dem Phänomen nicht auf eine allgemein anerkannte Definition von NGO zurückgegriffen werden kann, ist die vergleichende Bewertung vorliegender Befunde erschwert. Diese ‚Eigenschaft‘ teilt der NGO-Begriff in seinem thematischen Umfeld mit den Begriffen Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliche Organisation sowie Soziale Bewegung, Dritter Sektor und Sozialkapital. Kritische Auseinandersetzungen mit der Begriffsbestimmung von NGO, Zivilgesellschaft und ZGO sind umfangreich dokumentiert; siehe dazu u. a. Hönow (1997), Heins (2002b), Martens (2002), Take (2002, 2012: 75), Klein (2001, 2004), Brunnengräber et al. (2005), Stickler (2005), Gremmelspacher (2005), Seifer (2009), van Deth (2001: 276), van Deth (2008), Kohler-Koch (2011a: 50 f.) und Bieth (2012).

Im Rahmen einer umfassenden Auseinandersetzung zur theoriegeschichtlichen Einordnung sowie der Herausarbeitung der alltagspolitischen Bedeutung des Konzeptes Zivilgesellschaft hat sich Ansgar Klein schon in den 1990er-Jahren auch mit Abgrenzungs- und Gemeinsam-

keitsfragen zwischen den Begriffen Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisation, Sozialkapital und Dritter Sektor befasst (vgl. Klein 2001). Weitere Überlegungen dazu finden sich auch bei Roth (2004), Stickler (2005), Zimmer/Freise (2008) sowie insbesondere zum Begriff des Sozialkapitals bei Zmerli (2008) und Seubert (2009a). Gemeinsam ist diesen Konzepten der Bezugspunkt des ‚intermediären Raumes‘, also des Bereichs zwischen Staat, Markt und dem Privaten. Die Verwendung aller genannten Begriffe ist vielfältig und zum Teil überschneidend. Eine Abgrenzung von NGOs zu den Begriffen Zivilgesellschaft (Kap. 2.1.2), (neue) soziale Bewegungen, Dritter Sektor und Sozialkapital (Kap. 2.1.3) ist daher unumgänglich.

Zivilgesellschaft wird zumeist als intermediärer Bereich zwischen Staat, Markt und Privatbereich beschrieben (s. weiter unten), während Dritter Sektor – ein erstmals bei Etzioni (1973) verwendeter Begriff – vor allem den freiwilligen, nichtstaatlichen sozialen Dienstleistungsbereich umschreibt. Von manchen Autoren werden die beiden Begriffe synonym verwendet, was allerdings wenig zur begrifflichen Klarheit beiträgt.

(Neue) Soziale Bewegungen werden gemeinhin als eine informelle, kollektive, mobilisierende Aktivität mit dem Ziel der Veränderung gesellschaftlicher Strukturen aufgefasst (vgl. Stickler 2005: 94; Raschke 1991: 32; Rucht 1994: 76 ff.), deren Ausgangspunkt in der neueren Geschichte in der Zeit der Französischen Revolution 1789 gesehen wird.

Sozialkapital – ein vor allem von Bourdieu, Coleman und Putnam in den 1980er- und Folgejahren eingeführtes Konzept – das auf den ersten Blick überzeugend wirkend und ein breites wissenschaftliches Interesse gefunden hat (vgl. Gefken 2012) – kennzeichnet die privaten wie auch öffentlichen sozial-integrativen Ressourcen, die sich aus Vertrauen, gemeinsamen Normen und Werten sowie sozialen Netzwerken ergeben. Sozialkapital kann somit einerseits als Input für den Dritten Sektor und andererseits auch als Output aus dem Dritten Sektor verstanden werden und bedarf daher einer abgrenzenden Betrachtung.

## **2.1.1 NGOs – Begriff und Geschichte**

### **2.1.1.1 Der NGO-Begriff in der Politik**

Der Begriff ‚non-governmental organisation‘ (NGO) hatte erstmals 1946 in Artikel 71 der Charta der Vereinten Nationen (VN) Verwendung gefunden (United Nations o. J.)<sup>21</sup>, mit dem die Mitwirkung nichtstaatlicher Organisationen im VN-System (insbesondere in dessen Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC) verankert werden sollte. Die VN legten einen breiten NGO-Begriff an, der alle internationalen Organisationen umfasst, die nicht „durch ein intergouvernementales Abkommen eingerichtet wurden“. Hierunter fallen somit auch Universitäten, Wirtschafts- und Industrieverbände, kirchliche Träger oder Kommunen<sup>22</sup>. Hier, wie in fast allen späteren Ansätzen einer Definition, ist die Negativ-Beschreibung das zentrale Kennzeichen. In der offiziellen deutschen Übersetzung der VN-Charta findet der Begriff nicht-

---

<sup>21</sup> *Article 71*: The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned. (<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31830.html>) (Zugriff: 18.08.2016)

<sup>22</sup> <http://www.unric.org/de/aufbau-der-uno/85> (Zugriff: 18.01.2016)

staatliche Organisationen“ Verwendung (vgl. UNRIC 2016).<sup>23</sup> Demgegenüber ist der ebenfalls negativ formulierte Begriff der ‚non-state actors‘ weiter gefasst und schließt alle Akteure ein, die keine Nationalstaaten oder deren Regierungen sind; d. h. NGOs, Unternehmen und intergouvernementale Organisationen sind als mehr oder minder autonome Akteure in diesen Begriff eingeschlossen<sup>24</sup> (vgl. Reinalda 2001: 15).

Die Zahl der über die Jahre entwickelten zusätzlichen, zur Differenzierung gedachten Begriffe ist erheblich und hat doch nicht verhindern können, dass weitestgehend doch der Begriff der NGOs wie ein „catch all“-Begriff verwendet wird. Die häufigsten dieser im englischen Sprachraum verwendeten Begriffe werden ohne Anspruch auf Vollständigkeit in Tabelle 1 aufgeführt.

Tabelle 1: Differenzierungsversuche zum Begriff NGO

<p>A) NGO benachbarte Begriffe:</p> <p><i>Third Sector Organization (TSO)</i>  <i>Non-Profit Organization (NPO)</i>  <i>Voluntary Organization (VO)</i>  <i>Civil Society Organization (CSO)</i>  <i>Grassroots Organization (GO)</i>  <i>Social Movement Organization (SMO)</i>  <i>Private Voluntary Organization (PVO)</i>  <i>Self-Help Organization (SHO)</i>  <i>Non-State Actors (NSAs)</i></p> <p>B) Spezialformen von NGOs</p> <p><i>BINGO: 'Business-friendly International NGO'</i>  <i>SBO: 'Social Benefit Organization'</i>  <i>TANGO: 'Technical Assistance NGO'</i>  <i>TSO: 'Third-Sector Organization'</i>  <i>GONGO: 'Government-operated NGOs'</i>  <i>DONGO: 'Donor Organized NGO'</i>  <i>INGO: 'International NGO'</i>  <i>QUANGO: 'Quasi-autonomous NGO'</i>  <i>CSO: 'Civil Society Organization'</i>  <i>ENGO: 'Environmental NGO'</i>  <i>NNGO: 'Northern NGO'</i>  <i>PANGO: 'Party NGO'</i>  <i>SNGO: 'Southern NGO'</i>  <i>SCO: 'Social Change organization'</i>  <i>TNGO: 'Transnational NGO'</i>  <i>GSO: Grassroots Support Organization</i>  <i>MANGO: 'Market Advocacy NGO'</i>  <i>NGDO: 'Non-governmental Development Organization'</i></p>
---

Quelle: [https://en.wikipedia.org/wiki/Non-governmental\\_organization](https://en.wikipedia.org/wiki/Non-governmental_organization) (modifiziert L.O.)

<sup>23</sup> <http://www.unric.org/de/charta> (Zugriff: 18.01.2016)

<sup>24</sup> Eine Nichtregierungsorganisation (NGOs) ist eine nicht gewinnorientierte Organisation von Bürgern, die lokal, national oder international tätig sein kann. Auf ein bestimmtes Ziel hin ausgerichtet versuchen NGOs, eine Vielzahl von Leistungen und humanitären Aufgaben wahrzunehmen, Bürgeranliegen bei Regierungen vorzubringen und die politische Landschaft zu beobachten. (<http://www.unric.org/de/aufbau-der-uno/85> (Zugriff: 18.01.2016))

Die U.S.-Regierung umschreibt NGOs als Organisationen, zu denen "... any group of individuals may come together to form an informal organization in order to jointly discuss ideas or common interests, and they can do so without any government involvement or approval. If a group seeks particular legal benefits, such as exemption from federal and state taxation, it may choose to formally incorporate and register as an NGO under the laws of any of the 50 U.S. states. Individuals do not need to be U.S. citizens to create a new NGO".<sup>25</sup>

Von dieser recht voraussetzungslosen Konzeption von NGOs unterscheidet sich der Ansatz der Weltbank deutlich, die das Gemeinwohl in den Fokus stellt. In ihrer Operational Directive 14.70 vom 28. August 1989 – und unverändert auch in dem Nachfolgepapier Good Practice 14.70 vom März 1997 – versteht sie NGOs als üblicherweise vollständig oder weitestgehend von Regierungen unabhängige Entitäten und definiert sie "... as private organizations that pursue activities to relieve suffering, promote the interests of the poor, protect the environment, provide basic social services, or undertake community development"<sup>26</sup>, womit eine gewisse thematische Einengung vorgenommen wird, die sich an Themen der sozialen Bewegungen orientiert (vgl. Stickler 2005: 35).

Der Europarat (Council of Europe) betrachtet in der European Convention on the Recognition of the legal Personality of international non-governmental Organisations (Strasbourg, 24.IV.1986) gemäß Artikel 1 "... associations, foundations and other private institutions" dann als NGOs, wenn sie folgende Bedingungen erfüllen:

"... a) have a non-profit-making aim of international utility; b) have been established by an instrument governed by the internal law of a Party; c) carry on their activities with effect in at least two States; and d) have their statutory office in the territory of a Party and the central management and control in the territory of that Party or of another Party".<sup>27</sup>

Im Verständnis der EU-Kommission ist ein wesentliches Kennzeichen von NGOs als Teil der Zivilgesellschaft die Verfolgung gemeinsamer Ziele (vgl. Europäische Kommission 2001), die gleichwohl eine Unterscheidung nach ‚operational NGOs‘ als Anbieter von Dienstleistungen und ‚advocacy NGOs‘ mit der Zielstellung der ‚Policy-Beeinflussung‘ möglich macht (vgl. Europäische Kommission 2000)<sup>28</sup>. Die Sonderstellung der NGOs wird von der EU-Kommission später allerdings durch die Zuordnung der NGOs zu Interessengruppen eingeschränkt (vgl. Kohler-Koch 2011b: 45).

Beim Deutschen Bundestag findet sich keine explizite Definition von NGOs in den beiden für das Thema zentralen Berichten des Deutschen Bundestages, nämlich der Enquete-Kommission zur Globalisierung (Deutscher Bundestag 2002a) sowie der Enquete-Kommission zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements (Deutscher Bundestag 2002b). Der Deutsche Bundestag hebt stattdessen Merkmale hervor, die nach seiner Sicht für NGOs kennzeichnend sind. Dies ist vor allem das politische Engagement (vgl. Enquete-Kommission 2002a: 2 f.) „ohne Befugnis zu allgemeinverbindlichen politischen Ent-

---

<sup>25</sup> <http://www.humanrights.gov/dyn/2016/01/fact-sheet-non-governmental-organization-ngos-in-the-united-states/> (Zugriff: 26.05.2016)

<sup>26</sup> Gibbs et al. (1999): [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/167F2AAEA498DBC185256817004C81BE/\\$file/NGO\\_Book.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/167F2AAEA498DBC185256817004C81BE/$file/NGO_Book.pdf) (Zugriff: 02.03.2016)

<sup>27</sup> <http://www.osce.org/odihr/37848?download=true> (Zugriff: 18.01.2016)

<sup>28</sup> Europäische Kommission (o. J.): [http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/ngo/docs/communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf) (Zugriff: 31.01.2015)

scheidungen“ (Enquete-Kommission 2002a: 439). Freiwilligkeit und Selbstorganisation haben NGOs darüber hinaus als Gemeinsamkeit mit anderen bürgerschaftlichen Assoziationen. „Politische Unabhängigkeit, Transnationalität, advokatorisches öffentliches Engagement und die Unterstützung von Basisinitiativen“ (a. a. O.: 186) werden als weithin akzeptierte Merkmale von NGOs bezeichnet.

Die für eine Zulassung als Beobachter bei den Beratungen des ECOSOC<sup>29</sup> zu erfüllenden Kriterien – repräsentatives, demokratisch organisiertes Organ, nicht gewinnorientiert, keiner politischen Partei zugehörig, gewaltfreier Zielerreichung verpflichtet, ohne Einmischung in innere Angelegenheiten eines Staates, nicht auf Basis zwischenstaatlicher Abkommen gegründet, die Ziele der VN unterstützend (vgl. Schulze 2000) – lassen die Subsummierung derart vieler Organisationen unterschiedlicher Zielsetzungen und Arbeitsweisen unter den Begriff NGO zu, sodass der Begriff ohne ergänzende Information seinen Wert verliert.

Und auch wenn man nur die jüngeren Arbeiten betrachtet, lässt sich die in der politischen Debatte verwendete Begriffsvielfalt nicht auflösen, wie dies u. a. auch schon bei der Enquete-Kommission ‚Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements‘ des Deutschen Bundestages (Deutscher Bundestag 2002b, Drucksache 14/8900) oder im Weißbuch der EU-Kommission (Commission of the European Communities 2000, zit. in van Deth/Maloney 2008: 13) deutlich wird.

#### **2.1.1.2 Der NGO-Begriff in der Wissenschaft – Definitions- und Klassifikationsansätze**

In der wissenschaftlichen Befassung mit dem Thema NGOs seitens der Sozialwissenschaften, der Politikwissenschaft, Rechts- und Kommunikationswissenschaften, neuerdings auch vermehrt in den Wirtschaftswissenschaften (vgl. Schwenger 2013) werden vielfältige Perspektiven auf den Forschungsgegenstand gerichtet (vgl. Bieth 2012: 21), die ebenfalls zu einer begrifflichen Heterogenität führen.

##### **A) Definition**

Eindeutige Definitionen sind in der relevanten Literatur selten, Umschreibungen mittels Kernkomponenten eher zu finden. Zu den Autoren mit einem Definitionsansatz gehören Frantz und Martens, die formulieren: „NGOs sind formale (professionalisierte), unabhängige gesellschaftliche Akteure, deren Ziel es ist, progressiven Wandel und soziale Anliegen auf der nationalen oder der internationalen Ebene zu fördern“ (2006: 49 f.). Eine ähnliche Definition von NGOs hatten vorher schon Weiss und Gordenker vorgelegt: „Eine NRO ist ein freiwilliger, formaler Zusammenschluss von gesellschaftlichen Kräften, der nicht nach wirtschaftlichem Gewinn strebt, sondern humanitäre und universalistische Prinzipien vertritt und demgemäß

---

<sup>29</sup> Der Wirtschafts- und Sozialrat entscheidet über den Konsultativstatus für NGOs auf Empfehlung des zwischenstaatlichen Ausschusses für Nichtregierungsorganisationen. Dieser Ausschuss besteht aus 19 Mitgliedstaaten und tritt jährlich zusammen. Zu unterscheiden sind: „Allgemeiner Status“ – er wird großen, internationalen NGOs gewährt, die in fast allen Arbeitsbereichen des Wirtschafts- und Sozialrats tätig sind. „Besonderer Konsultativstatus“ wird NGOs eingeräumt, die Kompetenz in mehreren Tätigkeitsbereichen aufweisen. „Listenstatus“ erhalten NGOs, wenn der Rat der Auffassung ist, dass sie nützliche Beiträge zu bestimmten Anlässen leisten können. (<http://www.unric.org/de/aufbau-der-uno/85> [Zugriff: 18.01.2016]. ECOSOC hat seit 1946 mehrfach sein Zulassungsinstitut modifiziert (vgl. Willetts: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/PUBS/CONTENTS.HTM>; Zugriff: 19.08.2016)

versucht, Einfluss auf staatliche Akteure zu nehmen“ (1996: 20). Relativ weite Beachtung fand auch die Definition von Heins: „Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind formalisierte, auf Dauer angelegte Zusammenschlüsse von Personen, die sich im öffentlichen Raum, aber ohne staatlichen Auftrag und ohne Anspruch auf unmittelbare Teilhabe an der staatlichen Macht, über nationalstaatliche Grenzen hinweg für die Belange von Nichtmitgliedern einsetzen, deren Lebenslage sich strukturell von der Lebenslage der Organisationsmitglieder unterscheidet.“ (2002b: 46). Schwenger (2013: 1) definiert NGOs als „... nichtstaatliche, nicht gewinnorientierte Gruppen [...], die einen gewissen Grad von formaler Organisation aufweisen, weitgehend autonom handeln und in erkennbarem Maße dem Aspekt der Freiwilligkeit entsprechen“. Bei Klein et al. lautet die Definition: „NGOs vertreten öffentliche Interessen bestimmter Gruppen und sind weder auf staatliche Initiative hin zustande gekommen noch zielen sie auf Profit ab“ (2005: 15). Auch Willetts konstatiert in der UNESCO-Enzyklopädie, dass der Begriff NGO in verschiedenen Themenfeldern unterschiedliche Bedeutungen erhält. Unter Berücksichtigung von elementaren Aspekten formuliert er: „... an NGO is defined as an independent voluntary association of people acting together on a continuous basis, for some common purpose, other than achieving government office, making money or illegal activities.“<sup>30</sup>

Gemeinsam ist den hier vorgestellten Ansätzen die weitestgehend nicht negativ, sondern positiv formulierte Definition mit Betonung der Freiwilligkeit und Unabhängigkeit (vom Staat) sowie der formalen Organisation. Die Orientierung an humanitären und universalistischen Zielen oder Prinzipien stellt eine Besonderheit der Definition von Weiss und Gordenker (1996: 20) dar, der allenfalls dem Begriff des sozialen Anliegens bei Frantz und Martens (2006) nahekommt.

## **B) Herausarbeitung von Kernelementen**

Wesentlich häufiger als Definitionsansätze finden sich schon seit Beginn der 1990er-Jahre Versuche, die drohende bzw. tatsächliche Unüberschaubarkeit von Zuordnungen zum Begriff NGOs zumindest durch das Herausarbeiten von zentralen Elementen besser zu ordnen (z. B. Korten 1990; zur Übersicht über diese Bemühungen s. auch Stickler 2005, Bieth 2012). Die Heterogenität der Organisationen, die sich als NGOs verstehen bzw. verstanden werden, ist inzwischen derart groß, dass die Herausarbeitung von Kernelementen jedoch für eine grobe Kategorisierung von NGOs als Grundlage fachlicher Auseinandersetzung hilfreich ist (vgl. Übersicht in Tab. 2).

Im Rahmen des John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projects beschreiben Salamon und Anheier (1997a zit. in Seifer 2009: 33 f.) fünf Kriterien, die NGOs kennzeichnen: dauerhafte Institutionalisierung, organisatorische Unabhängigkeit vom Staat, keine Gewinnorientierung, eigenständige Verwaltung und freiwilliger Input. Take (2002) spricht ebenfalls von fünf, weniger auf Organisationsaspekte, sondern auf politische Ziele gerichtete Merkmalen zur Beschreibung von NGOs, die auch von Bieth als weitgehend konsensfähige Minimal-kriterien – unabhängig vom Themenfeld der Aktivitäten – für die Zuordnung von Organisationen unter das Label NGO betrachtet werden (vgl. Bieth 2012: 23).

---

<sup>30</sup> <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM#Part1> (Zugriff: 08.02.2016)

In einer späteren Arbeit nennt Take – mit leichten Veränderungen gegenüber seinen Ausführungen von 2002 – sechs Merkmale von NGOs: „Agieren unabhängig von der Regierung, Handeln ohne Gewinnorientierung, Wahrnehmung ausschließlich öffentlicher Interessen, Orientiertheit an universellen Prinzipien und Gemeinnützigkeit, Verfolgung politischer Zielsetzungen“ (2012: 75), womit er normativen gegenüber organisatorischen Aspekten Vorrang gibt. Vergleichbare Kriterien finden sich auch bei Kohler-Koch (2011d: 10 f.; 2011c: 247) in ihren Arbeiten zur Rolle von Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene, wenn sie NGOs als einen speziellen Typ zivilgesellschaftlicher Organisationen beschreibt, der durch eine Gemeinwohlorientierung über die für ZGO gemeinsamen Merkmale („nichtstaatliche, nicht auf Gewinn ausgerichtete freiwillige Zusammenschlüsse, die friedlich und öffentlich zur Durchsetzung ihrer Ziele agieren“) hinaus gekennzeichnet ist. Wie auch bei Take wird hier der (inner-)organisatorischen Dimension keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Eine von Hönow (1997: 34 f.) und Kuhn (2005: 91) vorgeschlagene Begrenzung der Verwendung des NGO-Begriffs nur für entwicklungs-politisch orientierte Organisationen findet keine allgemeine Zustimmung; konstatiert wird vielmehr eine Präsenz von NGOs auf nahezu allen Politikfeldern (vgl. Seifer 2009: 38).

Vergleicht man die verschiedenen konzeptuellen Ansätze zum NGO-Begriff, so lassen sich in einem ersten Schritt für die einzelnen Autoren relevante Elemente ihres NGO-Begriffes herausstellen (Tab. 2, Spalte ‚Element‘). Zentrale Konzeptbestandteile, die von mehreren Autoren genannt werden, werden als ‚Kernelemente‘ bezeichnet. Als ‚Ergänzungsmerkmal‘ wird bezeichnet, was bei den einzelnen Autoren als wichtiger Konzeptbestandteil genannt wird, bei den anderen aber nicht erwähnt wird.

Tabelle 2: Übersicht zu den Kernelementen des NGO-Begriffs

Autor(en)	Element	Kernelemente	Ergänzungsmerkmal
Glasgow (1993)	intermediär; non-profit; freiwillig; gemeinnützig-altruistisch; unabhängig von Staat/Regierung	non-profit; freiwillig; gemeinnützig; unabhängig	intermediär
Weiss/Gordenker (1996)	freiwilliger, formaler Zusammenschluss gesellschaftlicher Kräfte; kein Streben nach wirtschaftlichem Gewinn; humanitäre und universalistische Prinzipien; Versuch des Einflusses auf staatliche Akteure	non-profit; freiwillig	formal; humanitär; Einfluss suchend
Salamon/Anheier (1997a)	dauerhafte Institutionalisierung; organisatorische Unabhängigkeit vom Staat; keine Gewinnorientierung; eigenständige Verwaltung; freiwilliger Input	non-profit; freiwillig; unabhängig	dauerhaft; formale Organisation

Wahl (1997: 312)	freiwilliger Zusammenschluss; Staatsunabhängigkeit; Parteiunabhängigkeit; fehlende Gewinnorientierung; fehlendes Eigeninteresse; nicht exklusiv (ethnisch, national, religiös, geschlechtsspezifisch); Bezug zu Themen der sozialen Bewe- gungen	freiwillig; unabhängig; non-profit; Gemeinwohl	nicht exklusiv
Hirsch (1999: 3)	formell privat; non-profit; stellvertretende Interessenwahr- nehmung; organisatorisch und finanziell unab- hängig vom Staat und von Unter- nehmen; professionell, dauerhafte Organi- sation	non-profit; unabhängig	professionell; advokatorisch; dauerhaft; formale Organisation
Heins (2002b)	formalisiert, auf Dauer angelegt; öffentlich, aber ohne staatlichen Auftrag; ohne Anspruch auf Macht-Teilhabe; über nationale Grenzen hinweg für Belange von Nichtmitgliedern	unabhängig; altruistisch	transnational; ohne Machtanspruch; öffentlich; formale Organisation; dauerhaft
Take (2002)	unabhängig von Staat/Regierung; non-profit; nur öffentliche Interessenwahrneh- mung; universelle Prinzipien und Gemeinnützigkeit; politisches Ziel; freiwilliger Ressourcenzufluss	unabhängig; non-profit; gemeinnützig	
WANGO (2002) <sup>31</sup>	non-profit; non-governmental; organized; independent, self-governing; voluntary	non-profit; nicht-staatlich; organisiert; unabhängig; eigenständig; freiwillig	formale Organisation
Frantz/Martens (2006)	keine direkte Klientelpolitik; gemeinnützige Ziele; gewaltfrei; finanziell und moralisch unabhängig	gemeinnützig; unabhängig	gewaltfrei; moralisch unabhängig
Kohler-Koch (2011a)	nicht-staatlich; nicht auf Gewinn ausgerichtet; freiwillige Zusammenschlüsse; friedlich und öffentlich; Gemeinwohlorientierung	non-profit; freiwillig; Gemeinwohl	öffentlich; friedlich

<sup>31</sup> <http://www.wango.org/codeofethics.aspx> (Zugriff: 03.02.2016)



Take (2012: 75)	Agieren unabhängig von der Regierung; Handeln ohne Gewinnorientierung; Wahrnehmung ausschließlich öffentlicher Interessen; Orientiertheit an universellen Prinzipien und Gemeinnützigkeit; Verfolgung politischer Zielsetzungen	non-profit; Gemeinwohl	politische Ziele
Bieth (2012: 23)	Freiwilligkeit; Intermediarität; Fremdhilfe; Gemeinnützigkeit; Unabhängigkeit von Staat und Regierung; stetige Organisations- und Personalstruktur; Multinationalität; Organisationssitz; Aktionsradius	unabhängig; freiwillig	intermediär; multinational; dauerhaft; formale Organisation
Schwenger (2013: 48)	formale Organisation; Entscheidungsautonomie; Nichtstaatlichkeit; Freiwilligkeit; fehlende Gewinnausschüttung; Zielfokus (advocacy/operational)	freiwillig; non-profit; nicht-staatlich	formale Organisation; Zielfokus

Eine Auswertung der in Tabelle 2 erfassten 13 Arbeiten führt zu dem Ergebnis, dass die vier Elemente Freiwilligkeit, Unabhängigkeit (im Sinne von nichtstaatlich), Gemeinwohlorientierung und Non-Profit-Konzept als gemeinsame oder Kernelemente betrachtet werden können. Häufig, aber nicht in jeder Konzeption kommen die Elemente Dauerhaftigkeit und formale Organisation vor. Bemerkenswert ist, dass die altruistische, advokatorische Grundeinstellung nur selten genannt wird, aber doch in vielen Fällen durchklingt.

Die stark internationale Konnotation des Begriffs NGO findet sich auch bei Klein, der NGOs der internationalen Zivilgesellschaft zuordnet (vgl. Klein 2011: 33). Hier dürfte die Orientierung an ECOSOC eine Rolle spielen, da ECOSOC bis 1996 den Begriff NGO ausschließlich transnationalen Organisationen zugeordnet hatte. Erst mit der United Nations Security Council resolution 1296 wurden auch nationale, regionale und lokale NGOs zum VN-System zugelassen (vgl. Stickler 2005: 64).<sup>32</sup> Auch bei Bieth wird Multinationalität als zu den konsensfähigen Merkmalen gehörend aufgeführt, für die eigene Forschungsfrage aber als zu einengend beurteilt (vgl. Bieth 2012: 31).

<sup>32</sup> 1996 sprach der damalige VN-Generalsekretär Boutros-Ghali davon, dass „Nongovernmental Organizations are now considered full participants in international life“ (Stickler 2005: 68) und 1999 Kofi Annan „...a partnership with civil society is not an option; it is a necessity“ (a. a. O.: 67).

### **C) Ordnungsversuche durch Klassifikationen**

Neben der Definition sowie der Herausarbeitung von Kernelementen ist als dritter Zugang zum Begriff NGOs in der Forschungsliteratur die Klassifikation solcher Organisationen nach bestimmten Kriterien gewählt worden. In seinem Beitrag zu NOGs in der Umweltpolitik unternahm Janett 1997 (zit. in Martens 2002: 146) einen Klassifikationsversuch unter primär organisatorischem Blickwinkel. Er verwendete als Kriterien u. a.

- die Ebene des Agierens (regional, lokal, national, international);
- den Umfang der Mitgliederbasis (ohne oder mit schwacher Mitgliederbasis);
- die binnendemokratische Struktur (intern mehr oder minder demokratisch);
- die Art der unternehmerischen Führung;
- den inhaltlichen Schwerpunkt (politische Arbeit als Problemdefinition, Agenda-Setting, Lobbying; praktische Projektarbeit wie Not- und Entwicklungshilfe; soziale Dienstleistung).

Auch Stickler (2005: 75-82) listet eine ganze Reihe von Klassifikationsmerkmalen<sup>33</sup> auf, die er in der NGO-Forschung lokalisiert: geografische Zuordnung (Nord- vs. Süd-NGOs), Größe der Organisation (kleine vs. große NGOs), Finanzstärke (finanzstark vs. -schwach), Sprachorientierung (anglophon vs. romanisch), Strategieform (kooperativ vs. konfrontativ bzw. polarisieren vs. integrieren). Dass sich nicht alle Merkmale zu einer reinen oder eindeutigen Zuordnung eignen, lässt sich zum Beispiel an der Strategieform verdeutlichen: NGOs nutzen zumeist – in Abhängigkeit von der politischen Ausgangslage zeitlich geordnet oder auch parallel – die eine und/oder die andere Strategieform.

Solche Klassifikationen bzw. Typologisierungen sind in den meisten Fällen nicht theoriebasiert, wie dies Stickler (2005: 84) kritisch anmerkt. Ob sie tatsächlich eine bessere Überschaubarkeit der NGO-Vielfalt und -Vielzahl erbringen und ob feingliedrige Unterscheidungen vor diesem Hintergrund überhaupt sinnvoll sein können, ist zu Recht infrage zu stellen (vgl. Martens 2002: 39; Stickler 2005: 79).

#### **2.1.1.3 Ziele und Aufgaben von NGOs**

Für die Frage nach dem Einfluss von NGOs auf politische Entscheidungen sind die von ihnen verfolgten Ziele einerseits und die von Staat, ggf. Staatenverbünden und internationalen politischen Institutionen für NGOs vorgesehenen Aufgaben und das Maß ihrer Übereinstimmung andererseits bedeutsam.

##### **A) Welche Ziele verfolgen NGOs?**

Die Einordnung von NGOs – und wie später noch gezeigt wird auch der Zivilgesellschaft – als Dritter Sektor, d. h. also als Nicht-Staat, als Nicht-Wirtschaft oder Nicht-Markt und jenseits des Privaten macht NGOs zu einem integralen und unverzichtbaren Bestandteil demokratischer Gesellschaften. Während das politische System allgemein verbindliche Entschei-

---

<sup>33</sup> Eine gute Übersicht dazu bietet auch Martens (2002).

dungen trifft und für die Durchsetzung garantiert – somit also über Macht verfügt –, sind NGOs daran interessiert, mehr oder weniger breit gestreuten, nicht individuellen Interessen über staatliche Regelungen in der Gesellschaft Geltung zu verschaffen, also Einfluss zu nehmen, ohne aber über Entscheidungs- und Durchsetzungsmacht zu verfügen.<sup>34</sup> Insoweit ist das Ziel die Beeinflussung von politischen Entscheidungen. Klein spricht in diesem Zusammenhang von Einfluss auf die politische Meinungsbildung (2011: 29) und Take von der „Verfolgung politischer Zielsetzungen“ als ein Wesens- und Abgrenzungsmerkmal für NGOs (2012: 76). Noch weiter fasst Seifer die Ziele von NGOs, wenn sie von der „Beeinflussung von Policy-Inhalten, der Schaffung von Transparenz und Öffentlichkeit, Kontrolle bzw. Monitoring von Politikprozessen, Herstellung von Problembewusstsein und Mitgestaltung von Diskursen“ (Seifer 2009: 30 f.; vgl. auch Schwenger 2013: 56) spricht.

Gleichwohl bleibt zu berücksichtigen, dass NGOs für eine Kontrolle bzw. ein Monitoring der nationalen oder supranationalen politischen Entscheidungen weder über eine rechtliche Befugnis noch eine politische Legitimation verfügen. Ohne Durchsetzungsmacht bleibt den NGOs – wie Kohler-Koch (2011c: 257) es für zivilgesellschaftliche Organisationen formuliert –, „sich auf die Stärke des besseren Argumentes und auf ihre Resonanz in der Öffentlichkeit [zu] verlassen“. Dabei gereicht den NGOs zum Vorteil ein „positiver normativer bias“, d. h. ihre „selbstlose gemeinnützige“ Orientierung, die ihnen von Wissenschaft und Öffentlichkeit vielfach unterstellt wird (vgl. Curbach 2008: 370). NGOs werden – im Wesentlichen in Europa und den USA – als hochlegitime Akteure wahrgenommen, während Politik und Wirtschaft trotz finanzieller und politischer Gestaltungsmacht eher als ‚vertrauensunwürdig‘ erlebt werden. NGOs erscheinen dagegen als einflussreiche moralische Instanzen trotz eines realen Machtdefizits (a. a. O.: 371).

Abzugrenzen sind diese politischen Ziele von Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich auf die Durchführung von Maßnahmen „vor Ort“ anstelle des Staates beispielsweise im Dritten Sektor oder in eigener Regie etwa in der Entwicklungszusammenarbeit beziehen.

## ***B) Welche Aufgaben sehen Politik und internationale Organisationen für NGOs?***

Die Vorstellungen oder Vorgaben für die Rolle von NGOs – wie übrigens für die Zivilgesellschaft auch – sind auf der Seite von Politik und Organisationen sehr wohl differenziert zu betrachten. In den westlichen Demokratien repräsentativer Prägung kommt per Verfassung alle Entscheidungskompetenz dem Parlament und der Regierung zu. Diese können Wirtschaft wie Zivilgesellschaft als Interessenvertreter anhören und vorbereitend für Entscheidungen einbinden. Interessanterweise hat bis heute kein Staat und keine internationale Organisation – mit Ausnahme der ILO – den NGOs und auch den zivilgesellschaftlichen Organisationen ein grundsätzliches Mitwirkungsrecht an Entscheidungen eingeräumt. Bis auf die

---

<sup>34</sup> Nicht mitentscheiden, sondern gehört werden ist die Rolle der NGOs aus Sicht des Deutschen Bundestages. „Nur NGO, deren Organisation und interne Entscheidungsprozesse transparent sind und rechtschaffend ablaufen und auf jedwede Form von Gewalt verzichten, sind überhaupt legitimiert, als Interessenvertreter beim politischen Entscheidungsprozess gehört zu werden. Wir begrüßen ausdrücklich das Engagement, den Sachverstand und die beratende Mitwirkung an vielfältigen Problemfeldern solcher NGO bei der Kontrolle und Kritik an Entscheidungen, bei der Kontrolle um die Rechenschaft internationaler Organisationen sowie im legislativen Vorfeld. Ihre positive Wirkung auf die Bewusstseinsweiterung in den Gesellschaften hat einen eigenen zusätzlichen, erheblichen Wert“. (Deutscher Bundestag 2002a: 476).

genannten Ausnahmen handelt es sich bei NGOs nicht um Völkerrechts-Subjekte (vgl. Gremmelspacher 2005: 4; Stickler 2005: 28, 65).

Aufseiten der Vereinten Nationen beschreibt 2004 ein vom damaligen VN-Generalsekretär Annan beauftragtes Panel die Beteiligung von NGOs an der Arbeit der VN als umfangreich und wesentlich, stellt aber zugleich eine weitestgehend fehlende verbindlich geregelte Mitwirkungsmöglichkeit fest. An den Vorschlägen zur Verbesserung dieser Situation wurde vor allem eine Entscheidungsbeteiligung wegen mangelnder politischer Legitimation und Kontrollmöglichkeit kritisch beurteilt (vgl. Weinz 2005).

Der Ministerrat des Europarates hat in seiner Recommendation CM/Rec(2007)14 „Legal status of non-governmental organisations in Europe“<sup>35</sup> im Oktober 2007 herausgestellt: “[...] the essential contribution made by NGOs to the development and realisation of democracy and human rights, in particular through the promotion of public awareness, participation in public life and securing the transparency and accountability of public authorities, and of the equally important contribution of NGOs to the cultural life and social-well-being of democratic societies; taking into consideration the invaluable contribution also made by NGOs to the achievement of the aims and principles of the United Nations Charter and of the Statute of the Council of Europe”.

In diesem Zusammenhang werden die nachfolgenden Kriterien (Tab. 3) formuliert, die aus Sicht des Ministerrates kennzeichnend für NGOs sind. Das Ministerkomitee stellt fest, dass es keine allgemeingültige Definition für NRO gibt und die für die Empfehlung angenommene Definition bestimmte Qualitäten betont, die den wesentlichen Charakter dieser Körperschaften ausmachen, nämlich der Freiwilligkeit der Gründung und Tätigkeit, der Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von der Weisung staatlicher Stellen und ihr oberstes Ziel nicht in der Erwirtschaftung von Gewinnen aus ihrer Tätigkeit liegt.

Die Europäische Kommission nimmt ZGOs und NGOs nicht nur bei der Erarbeitung von Richtlinien durch Anhörung – und neuerdings online-Anhörungen – in Anspruch, sondern fördert diese auch finanziell sowie in der Anregung zu mehr transnationalen europäischen Zusammenschlüssen<sup>36</sup> (vgl. van Deth/Maloney 2008: 4; Kohler-Koch 2011c: 268; Kohler-Koch/Buth 2011: 172). Diese Aktivität ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Kommission keine rechtsverbindlichen Akte vollziehen kann, aber das alleinige Recht für Richtlinien-Initiativen besitzt. Die gewünschte Partizipation von ZGOs und NGOs zielt auf eine Demokratisierung der Entscheidungsfindung (vgl. Hüller 2010: 111) und eine Verbesserung der sogenannten Input- sowie Output-Legitimität (vgl. Kohler-Koch 2011c: 245; Zimmer/Freise 2008: 33). Erstere meint die Rechtfertigung bzw. Begründung der geplanten Maßnahmen der Kommission als eingebrachter „Bürgerwille“ durch die Beteiligungsmöglichkeit, da die Kommission selbst kein repräsentatives Organ der Bürger der Mitgliedstaaten ist. Letztere, die Output-Legitimität, bezeichnet die Legitimation der Kommissionsarbeit durch die Qualität der erarbeiteten Kommissionsvorschläge. Der direkte Kontakt zu den Bürgern ist aus Sicht der EU-Kommission ein relevantes Merkmal zur Unterscheidung der ZGOs und NGOs von Interessengruppen (vgl. Kohler-Koch 2011c: 246). Gerade auch für die Ergebnisvermittlung kommt gemäß dem ‚White Paper on European Governance‘ der Kommission 2001 den ZGOs die besondere Rolle als Kommunikator zwischen der Kommission und Bürgern der EU

<sup>35</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609> (Zugriff: 24.02.2016)

<sup>36</sup> Freise spricht hier von einem zu starken top-down-Ansatz der EU-Kommission (Freise 2008).

zu (vgl. Zimmer/Freise 2008: 33). Das Vorgehen der Kommission zielt letztlich auch darauf ab, über eine enge Zusammenarbeit mit den ZGOs die eigene Rolle und Macht zu sichern (vgl. Kohler-Koch 2011c: 268) sowie die europäische Integration zu fördern (vgl. Zimmer/Freise 2008: 33).

Die EU-Kommission selbst beschreibt die Rolle der NGOs und ZGOs weiterhin auch als die der Advokaten für die spezifischen Gruppen, die nicht über die zur Artikulation notwendigen Ressourcen verfügen sowie auch als Gegengewicht zu anderen vertretungsstarken Interessengruppen (vgl. Maloney/van Deth 2008: 14).

Tabelle 3: NGO-Kriterien (Auszug) des Committee of Ministers of the Council of Europe (in Anlehnung an Recommendation CM/Rec [2007] 14)

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. For the purpose of this recommendation, NGOs are voluntary self-governing bodies or organisations established to pursue the essentially non-profit-making objectives of their founders or members. They do not include political parties.</li> <li>2. NGOs encompass bodies or organisations established both by individual persons (natural or legal) and by groups of such persons. They can be either membership or non-membership based.</li> <li>3. NGOs can be either informal bodies or organisations or ones which have legal personality.</li> <li>4. NGOs can be national or international in their composition and sphere of operation.</li> <li>[...]</li> <li>9. NGOs should not distribute any profits which might arise from their activities to their members or founders but can use them for the pursuit of their objectives.</li> </ol> |
|--|

Partizipation dient neben der Legitimation und der Kommunikation mit den Bürgern vor allem auch der Gewinnung von Expertenwissen, das aufseiten der NGOs und ZGOs in vielen Fällen erheblich größer und spezifischer ist als bei den politischen Entscheidern selbst und ihren Verwaltungen (vgl. Hüller 2010: 113).

In ihrem Diskussionspapier zur Partnerschaft mit NGOs aus dem Jahr 2000 unterscheidet die Kommission zwischen der politischen Zielstellung von NGOs als Beeinflussung von Policies und öffentlicher Meinung (vgl. auch Maloney/van Deth 2008: 14) und dem Angebot von Dienstleistungen, insbesondere im Bereich der Fürsorge (vgl. Zimmer/Freise 2008: 33). Die Rolle als bedeutsame Akteure für soziale (Dienst-)Leistungen nicht nur in Regionen mit schwachen Regierungen, in ‚post-conflict-situations‘ und ‚post-disaster-situations‘, wie dies die Weltbank sieht – sie nennt als prominentes Beispiel die Tsunami-Situation 2006 (vgl. Worldbank 2013) –, wird den NGOs und ZGOs auch 2002 von der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ zugeordnet (Deutscher Bundestag 2002b, Drs. 14/8900). Während Befürworter der neu aufkeimenden Debatte über gesellschaftliche Teilhabe loben, dass diese endlich einen zentralen Platz im gesellschaftlichen Diskurs erhält (vgl. u. a. Enquete-Kommission 2002b, Drs. 14/8900; Zimmer 2012: 1), sehen Kritiker die Gefahr, dass das Interesse an zivilgesellschaftlicher Partizipation die Zivilgesellschaft als „kostengünstiger Lückenbüßer für minimalistische Sparstrategien oder als allfälliger Problemlöser für alle erdenklichen ungelösten gesellschaftlichen Probleme instrumentalisiert“ (Marschall/Strünck 2004: 123; Schwenger 2013: 57).<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Walter hat sich kritisch mit der Befürchtung befasst, zivilgesellschaftliche Assoziationen könnten sich zu einem ‚strukturellen Ersatz‘ für politische Parteien entwickeln (vgl. Walter 2002: 28).

Auf nationaler, supranationaler wie auf internationaler Ebene (z. B. VN, Weltbank, OSZE<sup>38</sup>) wird – insbesondere seit Ende des Kalten Krieges – von den ZGOs einschließlich NGOs ein bedeutsamer Beitrag zur Demokratiestärkung bzw. Demokratieentwicklung erwartet (vgl. Heins 2004: 88). Die NGOs erschienen als Hoffnungsträger einer demokratischen Globalisierung (vgl. Klein/Walk/Brunnengräber 2005) und die Transformationsprozesse in den Gesellschaften in Mittel- und Osteuropa galten als mögliche Vorbilder für weltweite Demokratisierungsprozesse. Die von der Politik gewünschte – oder auch nur erhoffte – Funktion von NGOs bei einer zunehmenden Demokratisierung in post-autitären Staaten ebenso wie auch in trans- und supranationalen Organisationen entspricht auch dem (Selbst-) Verständnis der international agierenden ZGOs: „Die internationale Zivilgesellschaft weckt [damit] Hoffnungen auf neue Partizipationsformen und auf die Demokratisierung der internationalen Politik“ (vgl. Wegmann 2009: Kap. 3.3<sup>39</sup>; Brunnengräber et al. 2005: 23 ff.; Roth 2005: 109 f.). In diesem Prozess verstehen sich international tätige NGOs als Akteure einer solchen internationalen Zivilgesellschaft. „Die Bedeutung der NGOs liegt hier im Hervorbringen von transnational denkenden und handelnden Akteuren. Somit sind letztlich auch NGOs Hoffnungsträger einer transnationalen Demokratisierung geworden“ (Wegmann 2009: Kap. 3.3).

Das auch von der Enquete-Kommission beschriebene Demokratisierungspotenzial von NGOs (vgl. Deutscher Bundestag 2002b, Drs. 14/8900: 187)<sup>40</sup> gilt heute als eine idealisierende Betrachtung der Rolle von NGOs in der internationalen Krisenprävention, in der Förderung demokratischer (Nachkriegs-)Gesellschaften und in der Entwicklungszusammenarbeit und ist einer realistischeren, kritischen Einschätzung ihrer Wirkungen – auch ihrer Instrumentalisierung – gewichen (vgl. Roth/Klein 2007: 9). Die demokratiefördernde Wirkung kann – anders als dies Schwenger (2013: 13) formuliert – nach Saurugger (2012) bislang noch keineswegs als bewiesen betrachtet werden (vgl. Pollack 2004: 33; Roth 2004: 44; Maloney/van Deth 2011: 233 f.; Stickler 2005: 87).

Seitens der Bundesregierung wird den NGOs vor allem auch die Rolle der Träger der humanitären Hilfe zugeordnet, die gemäß Subsidiaritätsprinzip gegenüber staatlichen Organisationen auch auf internationaler Ebene (VN) Vorrang haben sollen (vgl. Deutscher Bundestag 2007, Drs. 16/5490: 1-3).<sup>41</sup>

#### **2.1.1.4 Haben NGOs eine wachsende Bedeutung?**

Über einen langen Zeitraum hinweg hatte gesellschaftliche Beteiligung an Politik- und Wirtschaftsentscheidungen über Gewerkschaften, Verbände, Vereine und Kirchen stattgefunden. Im Rahmen der (aus heutiger Sicht) ‚alten sozialen Bewegungen‘ des 19. Jahrhunderts sind bis Ende der 1960er-Jahre in Gewerkschaften, an Runden Tischen und in Arbeitskämpfen Vertreter der zunehmend organisierten Zivilgesellschaft für deren Interessen gegenüber Staat und Wirtschaft eingetreten. Hinzu kommen im Umfeld der großen Kriege

<sup>38</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/024/1602491.pdf> (Zugriff: 08.02.2016).

<sup>39</sup> [http://socio.ch/demo/t\\_swegmann.pdf](http://socio.ch/demo/t_swegmann.pdf) (Zugriff: 16.03.2016)

<sup>40</sup> „In diesem Demokratievakuum können NGOs dazu beitragen, Entscheidungsprozesse öffentlicher und transparenter zu machen. Als alleinige Legitimationsressource reichen sie jedoch nicht aus: Im komplexen Institutionengefüge auf den verschiedenen Ebenen einer Global Governance sehen die meisten NGOs ihre Rolle bei Monitoring, Information, Konsultation und kritischem Dialog – gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen treffen sollten letztlich auch zukünftig nur entsprechend demokratisch legitimierte Akteure [...]“ (Deutscher Bundestag 2002a: 441).

<sup>41</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/054/1605490.pdf> (Zugriff: 03.02.2016)

Hilfsorganisationen wie Rotes Kreuz, Care und Oxfam (vgl. Schwenger 2013: 4). Die später entstandenen ‚neuen sozialen Bewegungen‘ (NSB) erweiterten ihren Interessenvertretungsanspruch einerseits auf Themen wie Energiepolitik (insbesondere Atomenergie), Frieden und Ökologie, aber auch auf Entwicklungs- und Schwellenländer (Kap. 2.1.3).

Gleichwohl sind NGOs als Phänomen nicht neu, waren doch nichtstaatliche Akteure und Gruppen schon früher im Interesse gesellschaftlicher Teilbereiche engagiert. Bis ins Mittelalter zurückreichend werden die Aktivitäten des Malteserordens im elften Jahrhundert und das Engagement der Fugger im 16. Jahrhundert als Vorläufer (vgl. Schwenger 2013: 2) oder am Beginn der Neuzeit die ‚Anti-Slavery‘-Bewegung in Großbritannien und in den USA in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts oder auch die Kirchen in Europa genannt. Nichtstaatliche Organisationen sind also historisch zugleich ein ausgesprochen altes und junges Phänomen.<sup>42</sup> Stickler (2005: 85) bezeichnet NGOs als ein „altes Phänomen“, neu sei nur die zunehmende Beschäftigung mit ihnen. Rest (zit. in Brunnengräber 2011: 86) hält sie u. a. für ein „Zerfallsprodukt sozialer Bewegungen“, aus denen sie hervorgehen bzw. deren professionalisierte Fortführung sie sind (vgl. Schade 2002: 39). Positiv formuliert bereiteten die sozialen Bewegungen das Feld für die Aktivitäten von NGOs (vgl. Brunnengräber 2005: 334; s. auch Kap. 2.1.3).

Nun hat nicht nur die Anzahl, sondern nach Einschätzung mancher Wissenschaftler auch die öffentliche Wahrnehmung und die Bedeutung von NGOs in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen (vgl. dazu u. a. Heins 2002a, 2002b; Brunnengräber/Klein/Walk 2005<sup>43</sup>; Debiel/Sticht 2007). Klein spricht für die 1990er-Jahre von dem „Jahrzehnt der NGOs“ (vgl. Klein 2002: 4). Er berichtet von einem Anstieg der Zahl internationaler NGOs von 2.577 im Jahr 1968 auf 15.969 im Jahr 1997 (ebd.) und laut Weltbank stieg die Zahl der international aktiven NGOs von etwa 6.000 im Jahr 1990 auf rund 66.000 im Jahr 2012 (World Bank 2013.; s. auch Enquete-Kommission ‚Globalisierung der Weltwirtschaft‘, Deutscher Bundestag 2002a, Drs. 14/9200). Je nach Definition und Aktionsebene (lokal, regional, national, supranational, international) von NGOs kann weltweit von einigen Tausend oder auch mehreren Millionen NGOs gesprochen werden.

In Deutschland stieg ab den 1970er-Jahren das wissenschaftliche Interesse an der Rolle von NGOs, während bis dahin kaum wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema vorhanden war. Dabei dürften die gesellschaftskritische Diskussion der späten 1960er-Jahre, der sozialdemokratische Aufbruch in Teilen Europas – zu nennen sind hier Politiker wie Brandt, Kreisky, Palme und das Interesse der Weltbank an der Thematik mit der Einrichtung der Nord-Süd-Kommission unter Leitung von Bundeskanzler Willy Brandt – sowie der Ausbau von Wissenschaft und Forschung im sozialwissenschaftlichen Themenfeld durchaus Bedeutung haben. Mit den 1990er-Jahren findet dann auch in der Wissenschaft das neue und fortschreitende Phänomen sich verändernder Staatlichkeit – von territorial weitgehend souveränen Nationalstaaten hin zu einer Welt, in der multiple Interdependenzen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren existieren – Beachtung.

---

<sup>42</sup> Schrader (2000: 11) nennt als die prominentesten „[...] die katholische Kirche und die religiösen Orden wie beispielsweise die Jesuiten, Franziskaner und Dominikaner, aber auch wohltätige Stiftungen [...]“.

<sup>43</sup> So attestieren beispielsweise Brunnengräber et al. NGOs vielfältige Kompetenzen: „NGOs entwickeln politische Gegenentwürfe, artikulieren von staatlichen Akteuren vernachlässigte Themen, erweitern das Handlungsrepertoire internationaler Politik und tragen zur entstehenden, globalen öffentlichen Meinung bei“ (Brunnengräber et al. 2005: 104 f.).

In den 1980er- und 1990er-Jahren galten NGOs als neue Hoffnungsträger (u. a. Walk et al. 2000 bezeichneten sie als „Supernova“ am Medienhimmel zur Kennzeichnung des insbesondere seit dem Gipfel der VN in Rio de Janeiro 1992 rasant gestiegenen öffentlichen Interesses). Seither werden NGOs mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Funktionsbegriffe belegt, von ‚Korrektiv der Globalisierung‘, ‚Impulsgeber‘, ‚Initiatoren‘, ‚Wächter‘, ‚kritische Mahner‘, ‚fünfte Gewalt‘ bis zu ‚selbsternannte Weltverbesserer‘, ‚Störenfriede‘, ‚ungebetene Gäste‘ (vgl. u. a. Deutscher et al. 1998; Eberlei 2002; Nuscheler 2001; Runge/Wardenbach 2009). Dem Enthusiasmus ist inzwischen aber – zumindest bei einigen Beobachtern – ein deutlicher Realismus gefolgt, wenn „Grenzen der NGO-Kooperation und -Einflußnahme“ (Brunnengräber 2011: 7 f.) erreicht wurden und die „NGO-Landschaft [...] zerklüfteter und unübersichtlicher“ (ebd.) beschrieben oder auch bei NGOs „von der Romantisierung zur Entzauberung“ (Nuscheler 2001 zit. in Stickler 2005: 36) bzw. „von der Euphorie hin zur Ernüchterung“ (Stickler 2005: 36) gesprochen wird.

Kann aber der starke Zuspruch zu NGOs mit dem ‚Niedergang‘ der traditionellen sozialen Bewegungen als Ausdruck einer Krise der staatlichen Kompetenzen und Leistungsfähigkeit erklärt werden? Ging damit ein Wechsel von Protest und aktivem Widerstand zu eher kooperativen und mitgestaltenden Politikstrategien einher, den NGOs mitgestaltet haben und durch den sie erstmals als Akteure auf der Ebene internationaler Politik anerkannt wurden? Beispielhaft wird dafür die Entwicklung der Akzeptanz von NGOs in einer mehrjährigen Reihe von VN-Weltkonferenzen (1992 in Rio de Janeiro, 1996 in Rom, 1997 in New York, 2002 in Johannesburg) angeführt, während derer die NGOs ihre „diplomatischen Weihen“ (Walk et al. 2000) erhalten haben sollen. Diese nach Korten (1990) sogenannte dritte Generation von NGOs prägt (noch) die nichtstaatliche Entwicklungsszenerie. Ihrer Arbeitsweise liegt die strategische Vernetzung mit anderen Gruppen zugrunde, die NGOs zu einer Rolle als externe Katalysatoren befähigt. In vielen Staaten gehört es inzwischen zum guten Ton, NGO-Experten in offizielle Delegationen zu internationalen Konferenzen etc. aufzunehmen. NGOs sind auch auf vielfältige Weise in die Programme und Kampagnen der verschiedenen VN-Organisationen eingebunden<sup>44</sup>, ohne jedoch – wie schon dargestellt – über Mitentscheidungsrechte zu verfügen. Nach der Weltbank öffneten zunehmend auch die Welthandelsorganisation (WTO) und die Wirtschaftsorganisation der Industrieländer (OECD) ihre Türen für nichtstaatliche Akteure (vgl. Martens 1998: 134; Stickler 2005: 68). Und nicht zuletzt die Europäische Kommission stellte 2001 fest: „NRO gelten zunehmend als wichtiger Bestandteil der Zivilgesellschaft und als wertvolle Stützen eines demokratischen Regierungssystems“ (Europäische Union 2000 zit. in Schäfer 2006: 24). Und auch der Deutsche Bundestag sieht die Rolle der NGOs als unverzichtbar an: „Ohne die finanziellen und organisatorischen Ressourcen der weltweit agierenden „Multis“ und ohne das Engagement der zunehmend transnational organisierten NGOs ist die Lösung vieler Weltprobleme nicht mehr möglich“ (Deutscher Bundestag 2002a, Drs. 14/9200: 436). Bohnet sieht aus dem Blickwinkel des BMZ die Rolle der NGOs eher als eine zeitlich befristete, bis legislative und demokratische Strukturen im internationalen Raum etabliert seien (2001: 50 zit. in Appel 2009: 88).<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Schrader formuliert sogar: „In der 38. Etage des UN-Hauptquartiers in New York, dort wo der Generalsekretär seine Amtsräume hat, sind die Mitarbeiter von NGOs gern gesehene und wegen ihrer Professionalität geschätzte Besucher“ (Schrader 2000: 24).

<sup>45</sup> Heike Walk sieht auch 2014 ein national vorherrschendes Demokratiedefizit, das durch die „Beteiligung einiger weniger Bürger und Bürgerinnen in Form der Vertretung durch NGOs“ nicht wirklich behoben wird (Walk zit. in Zimmer et al. 2014: 201).



Jedoch ist die unbestritten wachsende Anzahl von NGOs und ihr verstärktes Auftreten in der politischen Praxis, bei nationalen und internationalen Konferenzen und auch ihre Behandlung in der Literatur noch kein hinreichender Beleg ihrer politischen und gesellschaftlichen Bedeutung und vor allem der Wirksamkeit ihres Handelns.<sup>46</sup> Auch die Tatsache, dass mehrere NGOs nach 1945 den Friedensnobelpreis erhielten (vgl. Schwenger 2013: 14) ist nicht per se ein Nachweis der Wirksamkeit. Klein spricht von der „Notwendigkeit einer deutlichen Unterscheidung von politischem Einfluß und medialer Prominenz“ (2001: 228). Mediale Präsenz dürfte auch neben anderen ein Grund dafür sein, dass NGOs ein hohes öffentliches Vertrauen genießen (vgl. Schwenger 2013: 19).

Von der Politik weitgehend – in der Beratung – akzeptiert, befinden sich die NGOs seit ihrer Einführung auf das internationale politische Parkett jedoch auch zugleich in einer Legitimations- und Glaubwürdigkeitskrise. So halten Kritiker wie Wahl NGOs für „die am meisten überschätzten Akteure auf der politischen Bühne der 1990er Jahre“ (2000: 294). Und selbstkritisch – wenn nicht resignativ – wendet Martens ein, NGOs könnten nur „umwelt- und sozialpolitisches Porzellan kleben, das die Finanz- und Wirtschaftspolitiker zerschlagen“ (Martens zit. nach Walk et al. 2000: 13). Roth beobachtet die Abhängigkeit der NGOs hinsichtlich ihrer Einbeziehung in internationale Verhandlungssysteme sowie den Gebrauch ihres Expertenwissens, über die oftmals von internationalen und staatlichen Institutionen und politischen Vorgaben entschieden wird (vgl. Roth 2005: 115).<sup>47</sup>

Andere (u. a. Paul 1999; Calließ 1997; Mikota 2005) sehen dagegen gerade im Auftreten und partiellen Mitwirken von NGOs auf dem internationalen Parkett ein Gütekriterium und attestieren ihnen daher wachsenden Einfluss auf die Politik, insbesondere in der Rolle als sachverständige Berater der nationalen wie der internationalen Politik. Eine differenzierte Betrachtung der Bewertung in Politik und Wissenschaft, wie sie Appel fordert (vgl. Appel 2009: 89), ergänzt um die Selbstbewertung der NGOs, könnte auch heute noch zu dem Ergebnis führen, dass zwischen Erwartung und Wunsch einerseits und nachweisbaren Effekten andererseits große Unterschiede feststellbar werden. Ob dies noch dadurch verschärft wird, dass die NGO-Forschung entwicklungspolitisch dominiert und auf nationalstaatliche Aspekte konzentriert ist, so die Vermutung von Stickler (2005: 38), muss zunächst einmal offenbleiben.

### **2.1.1.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Für den Begriff der Nichtregierungsorganisation gibt es keine allgemein verbindliche Definition und NGOs werden heute zumeist als eine der Organisationsformen von Zivilgesellschaft verstanden. Die Versuche zur Klassifikation von NGOs und der Zusammenstellung von NGOs kennzeichnenden Elementen sind vielfältig. Als Kernelemente von NGOs konnten

---

<sup>46</sup> Mit den politischen und wirtschaftlichen Veränderungen der Globalisierung hat die Bedeutung privater Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit stark zugenommen, so wurden beispielsweise – zeitweilig – immer mehr öffentliche Gelder über NGOs kanalisiert. Dieser Trend ist mittlerweile rückläufig (vgl. Debiel/Sticht 2007: 166). Mit Blick auf die Forschungsfrage stellt sich u. a. die Frage, in welchem Maße NGOs tatsächlich unabhängig von staatlichen Geldern und staatlichem Einfluss handeln können.

<sup>47</sup> Roth argumentiert weiterhin: Weil NGOs gerade in der internationalen Politik mehr Ressourcen benötigen, um aktiv sein zu können, als auf nationaler Ebene, sind sie international auch stärker von der öffentlichen Unterstützung abhängig. Folglich existieren NGOs häufig als staatliche ‚Vorfeldorganisationen‘ mit Zugang zu der nationalen und internationalen Ebene der Politik (2005: 115).

vier Merkmale herausgearbeitet werden, die als ein gewisser Standard vieler Arbeiten betrachtet werden können. Dies sind Freiwilligkeit, Unabhängigkeit (im Sinne von nichtstaatlich), Gemeinwohlorientierung, Non-Profit-Konzept. Häufig, aber nicht in jeder Konzeption kommen die Elemente Dauerhaftigkeit und formale Organisation vor. Bemerkenswert ist, dass die altruistische, advokatorische Grundeinstellung nur selten genannt wird, aber doch in vielen Fällen durchklingt.

Eine zunehmende Inanspruchnahme von NGOs kann konstatiert werden, die aber nicht per se und vor allem kaum nachgewiesen mit Einfluss gleichgesetzt werden kann. Für die Bewertung politischer Absichts- und Handlungsergebnisse wie auch der Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen zur Rolle und zum Einfluss von NGOs ist daher eine genaue Prüfung und Beschreibung erforderlich, wie der Begriff NGOs verwendet wird, welche Organisationen darunter subsummiert werden und wie Einfluss definiert wird. Der für die vorliegende Arbeit gewählte Ansatz wird unter Berücksichtigung der abzugrenzenden Umfeldbegriffe in Kapitel 2.2 dargestellt.

## **2.1.2 Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen**

### **2.1.2.1 Zivilgesellschaft – Begriff und Geschichte**

Unter dem Begriff Zivilgesellschaft wird in der politischen Philosophie das Phänomen des Verhältnisses von Staat, Markt und Gesellschaft behandelt. Das Phänomen ist alt, die Begrifflichkeit hingegen relativ modern. Was heute Zivilgesellschaft genannt wird, wurde früher eher mit dem Begriff der bürgerlichen Gesellschaft bzw. als bürgerschaftliches Engagement (vgl. Enquete-Kommission, Deutscher Bundestag 2002b) beschrieben. Während in der Antike bei Aristoteles noch Staat und Zivilgesellschaft (dort: Gesamtheit der Bürger) eine Einheit bilden, versteht Hegel (1821) Zivilgesellschaft (dort: bürgerliche Gesellschaft) als den Bereich partikularer Interessen, der zwischen dem Staat als Wahrer des Allgemeinwohls und der Familie als Ort von Liebe und Harmonie einzuordnen ist. Karl Marx sieht unter dem Begriff der bürgerlichen Gesellschaft das Gesamt des kommerziellen und industriellen Lebens der Individuen (vgl. Schade 2002: 14).

Alexis de Tocqueville (1835/1840) geht von einem Gesellschaftsmodell aus, das neben dem Staat die politische Gesellschaft sowie die Bürgergesellschaft (Zivilgesellschaft) umfasst, wobei letztere den Bereich privater und wirtschaftlicher Aktivitäten beschreibt. Als Kern der politischen Gesellschaft sieht de Tocqueville Korporationen und freiwillige Vereinigungen, durch die sich Bürger in Politik und öffentlichen Angelegenheiten engagieren (vgl. Adloff 2005: 39 f.).

Nach Hodgkinson/Foley ist das „Wiederaufleben des Begriffs der Zivilgesellschaft“ (Hodgkinson/Foley 2003: 190 ff.) im 20. Jahrhundert wesentlich Antonio Gramsci zuzurechnen. Nach Gramscis herrschaftskritischem, in der marxistischen Tradition stehendem Verständnis besteht Zivilgesellschaft als kulturelle Sphäre neben Wirtschaft und Politik, in der an der Aufrechterhaltung oder Veränderung gesellschaftlicher Hegemonialstrukturen gewirkt wird. Gramsci beeinflusst die Debatte stark, indem er die Regierungsmacht, den „Staat“ im enge-

ren Sinne oder die „politische Gesellschaft“ (bei Gramsci ‚società politica‘) um ein „elastisches Element“ (Buttigieg 1994: 531) erweitert: die „Zivilgesellschaft“ (‚società civile‘) (vgl. auch Jehle zit. in Ritter et al. 2004: 1357-1362). Zivilgesellschaft ist nach Gramsci also nicht ein Bereich außerhalb des Staates oder reine Privatsphäre, sondern ein notwendig integraler Teil jeder Regierungsmacht (vgl. Gramsci zit. in Bochmann/Haug 1992: 783).

Die Wiederentdeckung des Konzeptes Ende der 80er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts und die nachfolgende internationale Aufmerksamkeit werden vor allem mit den Transformationsprozessen von autoritären bzw. totalitären zu (mehr) demokratischen Strukturen in den südamerikanischen sowie den osteuropäischen Staaten einerseits und der Wohlfahrts- und Politikkrise in den westlichen Demokratien andererseits gesehen (vgl. Edwards 2009: 2; Klein/Rohde 2000: 2; Zimmer 2010a: 152; Wolf/Zimmer 2012: 17). Gerade die Politik- und Wohlfahrtskrise prägte vor allem Jürgen Habermas Konzept einer deliberativen, auf Kommunikation basierenden Politik (vgl. Habermas 1992: 448), aber auch den Ansatz von Cohen/Arato (1994) über die Verbindung von Zivilgesellschaft und (neuen) sozialen Bewegungen sowie dem Dritten Sektor (Kap. 2.1.3).

Von einer der normativen Demokratieforschung zuzuordnenden analytisch-deskriptiven Betrachtung von Staat und Gesellschaft bzw. Bürgertum lässt sich eine empirisch orientierte Demokratieforschung abgrenzen, in der bürgerschaftliches Engagement als zumeist in zivilgesellschaftlichen Organisationen gebündeltes Phänomen betrachtet wird, wie dies bei Zimmer (2010a: 148) geschieht. Dabei kommen zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs sowohl als Politik-Implementierer wie als „Koppelungsinstanzen“ (a. a. O.: 151) zwischen Lebenswelt und Politik in den Blick.

Berücksichtigung finden muss in dieser Diskussion allerdings auch, dass die verwendeten Begriffe nicht deckungsgleich und zugleich in gesellschaftliche und philosophische Kontexte eingebettet sind und so durchaus differente Bedeutung erlangen. Während in der kontinentaleuropäischen Geschichte die Bürgergesellschaft als Abgrenzung von einem starken Staat gedacht und entwickelt wurde, hat in der angelsächsischen Welt traditionell die Zivilgesellschaft (civil society) einen eigenen Stellenwert zwischen Wirtschaft und Staat (vgl. Klein 2011: 32; Schwenger 2013: 29). Die gesellschaftstheoretische und geschichtlich geprägte Struktur führt bei Zimmer zur Skizzierung von drei Modellen (‚liberales‘, ‚sozialdemokratisches‘ und ‚subsidiäres‘) der Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen (2010a: 155). Im „liberalen Modell“ wird Zivilgesellschaft als eigenständiger Teil der Gesellschaft und klar von Staat und familiären Strukturen abgegrenzt betrachtet, dem eine wichtige Kontrollfunktion gegenüber dem Staat zukommt. Ein vergleichbarer Ansatz findet sich auch bei Dahrendorf (1992 zit. in Adloff 2005: 78). Typisch ist dieses Modell nach Zimmer für die amerikanische Staats- und Gesellschaftskonzeption. Das „sozial-demokratische Modell“ betont die enge Verbindung von Staat und Zivilgesellschaft, indem ein starker Staat eine aktive Zivilgesellschaft garantiert und diese die Demokratieentwicklung fördert. Skandinavische Länder und Gesellschaften werden als typisch für diese Konzeption gesehen. Im „subsidiären Modell“ ist Zivilgesellschaft relativ staatsnah und insbesondere in soziale und wohlfahrtsrelevante Prozesse eingebunden. Diesen Ansatz sieht Zimmer vor allem in mittel- und südeuropäischen Ländern vertreten (vgl. Zimmer 2010a: 159).

Dieser Blick in die Geschichte des Begriffs Zivilgesellschaft gibt Anhaltspunkte dafür, hinsichtlich seiner Konzeptualisierung auch den historischen Wandel seines Gehaltes zu berücksichtigen, wie dies z. B. bei Gosewinkel (2003) geschieht. Während die ‚Bürgergesellschaft‘ im 18. Jahrhundert in Europa zunächst als Abgrenzung der Bürger von einem starken Staat entstand, entwickelte sich die Arbeiterschaft in der Arbeiterbewegung als Gegenpol zu Wirtschaft und Staat (vgl. Gosewinkel 2003: 11 ff.). Insoweit ist die Frage folgerichtig, ob Zivilgesellschaft – zumindest im Entstehen – ohne einen starken Staat überhaupt gedacht werden kann (vgl. a. a. O.: 10), während für die westlichen Demokratien ja heute gerade die ‚Schwäche‘ des Staates als ein wichtiges Argument neben anderen für das Engagement der Zivilgesellschaft verstanden wird (vgl. Speth 2013: 43; Schwenger 2013: 57).

### **2.1.2.2 Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen: Das Verständnis in Politik, Institutionen und Wissenschaft**

#### **A) Die Sicht der Politik**

Die Weltbank verwendet einen weiten Begriff von Zivilgesellschaft als “non-governmental and not-for-profit organizations that have a presence in public life, expressing the interests and values of their members or others, based on ethical, cultural, political, scientific, religious or philanthropic considerations” (World Bank 2013).<sup>48</sup> Unter diesen Geltungsbereich gehören zu den ‘Civil Society Organizations (CSOs)’ neben den NGOs auch “community groups, [...] labor unions, indigenous groups, charitable organizations, faith-based organizations, professional associations, and foundations” (ebd.).

Aus der Sicht der EU-Kommission ist Zivilgesellschaft ein „... Sammelbegriff für alle Formen sozialen Handelns von Einzelnen oder Gruppen, die nicht auf Initiative des Staates zurückgehen und nicht von diesem gelenkt werden. Der Begriff ‚organisierte Zivilgesellschaft‘ findet Anwendung auf Organisationsstrukturen, deren Mitglieder über einen demokratischen Diskurs- und Verständigungsprozess dem allgemeinen Interesse dienen und welche auch als Mittler zwischen öffentlicher Gewalt und den Bürgern auftreten“ (zit. in Deutscher Bundestag 2002a, Drs. 14/9200).<sup>49</sup>

Die EU-Kommission zählt mit ihrem weiten Verständnis (vgl. Freise 2008: 2) zu den Organisationen der Zivilgesellschaft:

- die Arbeitsmarktparteien über die Organisationen der Sozialpartner;
- Vertretungsorganisationen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich;
- Nichtregierungsorganisationen, die gemeinsame Ziele verfolgen (Umweltschutz, Verbraucherschutz, Aus- und Weiterbildung usw.);
- Community-Based Organisations, d. h. Organisationen, die aus der Mitte und von der Basis der Gesellschaft her entstehen (etwa Jugendorganisationen, Familienverbände)

---

<sup>48</sup><http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html> (Zugriff: 10.09.2015)

<sup>49</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/092/1409200.pdf> (Zugriff: 31.01.2015)

- sowie
- Religionsgemeinschaften (EU-Kommission).<sup>50</sup>

Der Deutsche Bundestag wiederum führt 2002 mit der Enquete-Kommission ‚Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements‘ den Begriff ‚Bürgergesellschaft‘ in die Diskussion ein, der synonym zum Begriff Zivilgesellschaft verstanden werden soll, ohne dass es zu einer präzisierenden Erläuterung des Begriffes kommt. Der Hinweis auf die „vielfältige und differenzierende Verwendung dieser beiden Begriffe und entsprechende Literatur bei Münkler 2002b, Olk 2002a, Klein 2001“ (Deutscher Bundestag 2002b, Drs. 14/8900)<sup>51</sup> trägt aber nicht zu mehr begrifflicher Klarheit bei. Nach Veröffentlichung des Abschlussberichtes der Enquete-Kommission 2002 und der Einsetzung eines Unterausschusses ‚Bürgerschaftliches Engagement‘ im Jahr 2004 im Deutschen Bundestag wurde mit dem 2008 vorgelegten, vom Bundestag in Auftrag gegebenen „Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland“ das politische Interesse an Bürgerschaftlichem Engagement und Zivilgesellschaft zunehmend deutlicher (Deutscher Bundestag 2012, Drs. 17/10580: 185). Das Interesse der Politik zielt letztendlich auf eine langfristige politische Strategie zur Unterstützung der Zivilgesellschaft (vgl. Gensicke/Geiss 2010: 48).

Bürgerschaftliches Engagement wird als „freiwilliges, gemeinwohlorientiertes und nicht auf materiellen Gewinn ausgerichtetes Engagement“ (Deutscher Bundestag 2012, Drs. 17/10580: 333) verstanden, das in der Zivilgesellschaft verankert ist (vgl. Wegner 2013: 29). Im Ersten Engagementbericht 2012 der Bundesregierung unter der Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) wird ein neues Verständnis der Politik von Zivilgesellschaft deutlich, indem bürgerschaftliches Engagement als „freiwillige Bürgerpflicht“ beschrieben und so eine Mitverantwortung der Zivilgesellschaft für sich selbst gefordert wird (vgl. Wegner 2013: 31). Die in Deutschland (grund)gesetzlich nicht verankerte Zivilgesellschaft hat nach Strachwitz (2007: 293) gleichwohl grundsätzliche Bedeutung für das Funktionieren von Staat und Gesellschaft. Dies trifft nach Wolf und Zimmer (2012: 15) in Deutschland in dieser Strenge allerdings nicht für kommunale Politik zu, die schon seit der Einführung der kommunalen Selbstverwaltung Anfang des 19. Jahrhunderts eine Einbindung der Bürger in Entscheidungen und Verwaltungsverfahren gesetzlich regelt. Der Staat erwartet von der Zivilgesellschaft durch bürgerschaftliches Engagement ein Tätigwerden vor allem in Hilfeleistung, Bildung (i. B. Schule), Grundsicherung (z. B. Tafelbewegung) und Arbeit, womit Zivilgesellschaft allerdings Unabhängigkeit vom Staat einbüßt (vgl. Wegner 2013: 36 f.) oder zumindest in der deutlichen Gefahr steht. Die Bundesregierung sieht „Herausforderungen [...], die nur im Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu bewältigen sind“ (Deutscher Bundestag 2012, Drs. 17/10580: 5). Zwar wird Mitverantwortung ohne Beteiligungsmöglichkeit als nicht sinnvoll bewertet, dennoch wird die Entscheidungsverantwortung allein bei der Politik und den Parteien verortet, da nur sie als repräsentativ für die Bürger gelten (a. a. O.: 8).

Wegen der hohen Organisationsfähigkeit und -bereitschaft der Zivilgesellschaft beaufschlagt der Staat ihr Pflichten, ohne ein Recht zur Mitentscheidung einzuräumen (vgl. Wegner 2013: 38 ff.). Speth deutet dies als das besondere Interesse des Staates an dem sozialen Engage-

<sup>50</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/civil\\_society\\_organisation\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/civil_society_organisation_de.htm) (Zugriff: 05.03.2015)

<sup>51</sup> <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf> (Zugriff: 30.05.2016)

gement der Bürger und einem eingeschränkten Interesse an deren politischem Engagement (vgl. Speth 2013: 42).

Da die Bundesregierung aber den Begriff bürgerschaftliches Engagement durchaus auch in Verbindung mit Aufgaben von Unternehmen betrachtet, verlässt sie das bislang weitgehend konsentierende Verständnis von Zivilgesellschaft als von Staat und Wirtschaft unabhängige dritte Größe. Die Notwendigkeit einer Neujustierung des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft wird spätestens hier deutlich. So sehen es auch die Autoren des Engagementberichts 2012, insbesondere im Hinblick auf eine in Deutschland fragmentierte und organisatorisch vielgestaltige Zivilgesellschaft (vgl. Deutscher Bundestag 2012, Drs. 17/10580: 195).

## **B) Sichtweisen in der Wissenschaft**

Thiery führt 2001 im Kleinen Lexikon der Politik aus: „Der Begriff der Zivilgesellschaft bezeichnet eine Sphäre kollektiven Handelns und öffentlicher Diskurse, die zwischen Privatbereich und Staat wirksam ist. Ihren organisatorischen Kern bildet eine Vielzahl pluraler, auch konkurrierender Assoziationen, die ihre Angelegenheiten relativ autonom organisieren und ihre materiellen wie immateriellen Interessen artikulieren“ (Thiery zit. in Nohlen 2001: 593). Kocka beschreibt in einem deskriptiv-empirischen Zugang Zivilgesellschaft als „den Raum gesellschaftlicher Selbstorganisation zwischen Staat, Ökonomie und Privatheit, die Sphäre der Vereine, Zirkel, sozialen Beziehungen und Nichtregierungsorganisationen“ (Kocka 2002: 16 zit. in Zimmer/Freise 2008: 39; vgl. auch Wolf/Zimmer 2012: 16). Bei Zimmer wird das „Konzept Zivilgesellschaft“ aufgrund seiner Komplexität als „Dach“ bzw. als ein „verschiedene Diskurse überwölbendes Konzept“ (Zimmer 2010a: 153 ff.) verstanden, das als normatives Leitbild im Sinne einer anzustrebenden Alternative zum Status quo, als Typus sozialen Handelns (u. a. sozial, zivil, gewaltfrei) und als Bereich gesellschaftlicher Selbstorganisation (Akteure) betrachtet werden kann (vgl. Wolf/Zimmer 2012: 16; ähnlich auch Gensicke/Geiss 2010: 50). Klein spricht bei Zivilgesellschaft, einem „vieldeutigen und schillernden Begriff“ (Klein 2004: 19), von einer „gesellschaftlichen Sphäre jenseits des Staates, jedoch nicht jenseits des Politischen“ (Klein 2011: 29), in der sich öffentliche Assoziationen von Bürgern auf freiwilliger Basis treffen und „Einfluss auf politische Meinungsbildung nehmen“ (ebd.).

Diese aus einer Fülle von Arbeiten ausgewählten Ansätze machen deutlich (vgl. Freise 2008; Kohler-Koch 2011b), dass beim Begriff Zivilgesellschaft allenfalls von einem ‚common core‘ gesprochen werden kann. Gensicke spricht trotz der Vielgestaltigkeit von Freiwilligkeit, Selbstbestimmtheit und dem Ziel der Verbesserung des Gemeinwesens als Kernkriterien der Zivilgesellschaft (vgl. Gensicke/Geiss 2010: 48-51). Im Versuch, das Verständnis von Zivilgesellschaft unter Wissenschaftlern durch Befragung auszuloten, findet auch Kohler-Koch (2011a: 59) keine einheitliche Vorstellung, allerdings zumindest eine Konzentration auf die Aspekte der Repräsentation und der gesellschaftlichen, sozialen Interaktion.

Während bürgerschaftliches Engagement im Sinne der Verwendung in der deutschen Politik eher eine individuelle Ebene beschreibt, drückt sich Zivilgesellschaft im Rahmen kollektiven Handelns aus (vgl. Wolf/Zimmer 2012: 18; Simsa/Zimmer zit. in Zimmer/Simsa 2014: 21).

## **C) Exkurs: Eine demokratietheoretische Betrachtung von Zivilgesellschaft**

Der Zugang zur Frage der Rolle und Bedeutung der Zivilgesellschaft kann neben einem empirisch-deskriptiven – wie die vorliegende Arbeit beabsichtigt – auch über eine demokra-

tiethoretische Betrachtung erfolgen. Vereinfachend lässt sich für einen solchen Ansatz zwischen einer (liberal-) repräsentativen, d. h. auf Eliten sich stützende versus einer (republikanisch-) partizipativen, d. h. den Bürger stark einbindenden Demokratie unterscheiden (vgl. Kneer 1997 zit. in Schade 2002: 21). In Letzterer wird der Mensch als ‚Ideal-Bürger‘ verstanden, der am Gemeinwohl mehr als am Individualwohl interessiert ist. Freiwillige, nicht wirtschaftlich orientierte, vom Staat unabhängige Vereinigungen sind konstituierende Merkmale der deliberativen, also einer auf Kommunikation basierenden Demokratie.

Wesentlicher Vertreter einer solchen normativ-idealen Konzeption ist Jürgen Habermas, in dessen Diskurstheorie zivilgesellschaftliche Akteure definiert werden als „nichtstaatliche und nichtökonomische, mehr oder weniger spontan entstandene Bewegungen, Bürgerinitiativen und -foren, politische Vereinigungen und andere Assoziationen auf freiwilliger Basis“ (1992: 443, 451). Obwohl „der politische Gesetzgeber das letzte Wort“ (ebd.) behält, ist dieser nach Einschätzung Habermas’ zumeist nicht in der Lage, „die Initiative zur erfolgreichen dramatischen Aufarbeitung neu anfallender Probleme [...] in den unter Zeitdruck entscheidenden Institutionen“ (ebd.) zu ergreifen. Angesichts begrenzter Kapazitäten des politischen Systems, sozio-politische Themen außerordentlich detailliert und gesellschaftlich partizipativ zu bearbeiten, weist Habermas der Zivilgesellschaft eine wichtige Aufgabe zu: die Wahrnehmung der gesellschaftlichen Problemlagen, ihre Kondensierung und lautverstärkende Weitergabe an die politische Öffentlichkeit (Habermas 1992: 430). Prototyp zivilgesellschaftlicher Akteure sind nach Habermas die neuen sozialen Bewegungen (1992: 447). Die Problematisierung von Themen als eine der Aufgaben der Zivilgesellschaft kann nach Giddens als ‚Demokratisieren von Demokratie‘ bezeichnet werden (1999: 86).

Der Diskurs zwischen den Akteuren Staat und Zivilgesellschaft ist nach Habermas notwendig, um Entscheidungen und Handeln der Akteure zu legitimieren: Die inklusive, niemanden ausschließende innergesellschaftliche Kommunikationsform und die so generierten Entscheidungen der Zivilgesellschaft legitimieren diese in ihrem Handeln gegenüber dem Staat. In einem derartigen Prozess verständigungsorientierten Handelns, einem ‚herrschaftsfreien Diskurs‘ (zum theoretischen Hintergrund vgl. Habermas 1981, 1992) sind Machtungleichgewichte – so Habermas – durch Diskursregeln aufgehoben. Einsichten werden nicht erzwungen, sondern es setzt sich der „zwanglose Zwang des besseren Arguments“ (Habermas 1981: 123) durch, nicht die Verwirklichung der eigenen Präferenzen. Dieser ideale, real eingeschränkte Diskurs ist „[...] dem Anspruch nach auf die Hervorbringung eines Ergebnisses ausgerichtet, das unter bestimmten idealen Bedingungen von allen Menschen als wahr beziehungsweise richtig akzeptiert würde“ (Lieber 2007: 11).

Die Forschung zum Thema Zivilgesellschaft lässt sich in demokratiethoretische, normative Überlegungen (z. B. zum Konzept der assoziativen Demokratie nach Cohen/Rogers 1992; der partizipativen Demokratie nach Habermas 1992, Etzioni 1996, Giddens 1999) einerseits und empirische Arbeiten zu Partizipation, Wertewandel und Transformation andererseits differenzieren (vgl. Simsa/Zimmer zit. in Zimmer/Simsa 2014: 16 f.). Von der EU geförderte Arbeiten untersuchen verstärkt die Rolle von Non-Profit-Organisationen, in denen Bürger kostengünstig ‚Dienstleistungen‘ erbringen (vgl. Maloney/van Deth 2008: 7), während die Bundesregierung seit einigen Jahren verstärkt Forschung zum bürgerschaftlichen Engagement fördert (vgl. Simsa/Zimmer zit. in Zimmer/Simsa 2014: 18). Von der theoretischen In-

tegration der Begriffe Zivilgesellschaft, Dritter Sektor, Sozialkapital und bürgerschaftliches Engagement kann bsiher nicht gesprochen werden (vgl. Gensicke/Geiss 2010: 49).

### **2.1.2.3 Ziele und Aufgaben der Zivilgesellschaft**

Der historische Blick auf die Zivilgesellschaft hatte schon gezeigt, dass Zivilgesellschaft – hier als zusammenfassender Begriff – in der Demokratie als Gegenpol zu Staat und Wirtschaft und jenseits des Privaten verstanden werden muss, somit aber auch ohne Staat und Gesellschaft in der Demokratie nicht gedacht werden kann. Während das politische System allgemein verbindliche Entscheidungen trifft und für die Durchsetzung garantiert – also über Macht verfügt –, sind zivilgesellschaftliche Organisationen, zu denen auch NGOs zu zählen sind, daran interessiert, mehr oder weniger breit gestreute, nicht individuelle Interessen zur Geltung zu bringen, also Einfluss zu nehmen, ohne aber über Entscheidungs- und Durchsetzungsmacht zu verfügen. Vor dem Hintergrund hoher Sachkompetenz bei fehlender Regelungsmacht wird die Vorstellung einer wirkmächtigen Zivilgesellschaft von manchen als eine Illusion bezeichnet (vgl. Hauchler et al. 2001 zit. in Stickler 2005: 181). Andererseits wird der Zivilgesellschaft „für die Weiterentwicklung von Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit eine ganz zentrale Bedeutung“ (Anheier 2014 zit. in Zimmer/Simsa 2014: 9) zugeschrieben und gelegentlich auch Zivilgesellschaft als das verstanden, was „die Gesellschaft und letztlich auch unseren Staat zusammen[hält]“ (Linzbach zit. in Zimmer/Simsa 2014: 412). Ohne Durchsetzungsmacht bliebe den ZGOs – so Kohler-Koch (2011c: 257) – allerdings nur, „sich auf die Stärke des besseren Argumentes und auf ihre Resonanz in der Öffentlichkeit [zu] verlassen“ (ebd.), wie dies Habermas als Ideal der partizipativen Demokratie beschreibt.

Eine Differenzierung der zivilgesellschaftlichen Ziele erfolgt bei Pollack (2004: 33) allgemein dahingehend, dass in das politische System zielende Aktivitäten, d.h. auf politische Entscheidungen abzielend von solchen unterschieden werden, die Gemeinschaftsfunktionen erfüllen. Letztere werden auch im Freiwilligensurvey 2009 und im Ersten Engagementbericht 2012 politisch im Vordergrund gesehen. In der Entwicklungszusammenarbeit lässt sich eine ähnliche Abgrenzung formulieren, wenn man die Durchführung von Maßnahmen ‚vor Ort‘ anstelle des Staates oder in eigener Regie von der Verfolgung politischer Ziele im Zielland oder im Heimatland unterscheidet. Auf der Organisationsebene entspricht dem die Unterscheidung von advokatorisch zu organisatorisch tätigen NGOs (vgl. Kap. 2.1).

Aus der Sicht der Politik bzw. der politischen Institutionen lassen sich als ‚Aufgaben‘ oder Funktionen der Zivilgesellschaft herausstellen: die Bereitstellung von Expertenwissen sowie die Nutzbarkeit als ‚Kommunikationskanal‘ zu den Bürgern (vgl. Zimmer/Freise 2008: 33) und – auf supranationaler Ebene – eine Legitimationsfunktion insbesondere in den Bereichen fehlender rechtlich verbindlicher Bürgerbeteiligungen oder -kontakte (z. B. EU-Kommission: Partizipation von ZGOs und NGOs zur Demokratisierung der Entscheidungsfindung (vgl. Hüller 2010: 111); Verbesserung der Input- sowie Output-Legitimität (vgl. Kohler-Koch 2011c: 245; Zimmer/Freise 2008: 33).



#### **2.1.2.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Der Begriff der Zivilgesellschaft hat eine erhebliche Vieldeutigkeit sowohl im politischen Raum – national und international – als auch in der Wissenschaft. Historisch betrachtet wird Zivilgesellschaft zunächst weitestgehend als Gegenstück zum Staat, später dann zur Gesellschaft konzipiert, wobei die mitteleuropäische Sicht von der angloamerikanischen und UK-Sicht – letztere gekennzeichnet durch einen weniger starken Staat – durchaus abgegrenzt werden kann. Freiwilligkeit und Unabhängigkeit sind Kernkomponenten, wobei letztere Unabhängigkeit von Staat und Wirtschaft meint. Eine soziale, gemeinwohlorientierte Ausrichtung als weiteres Merkmal kann nicht jeder Begriffsbestimmung entnommen werden, wenn z. B. die EU-Kommission auch die Arbeitsmarktparteien der Zivilgesellschaft zurechnet.<sup>52</sup> Und auch das Non-Profit-Merkmal wird zwar häufig, aber nicht durchgehend in den Begriffsbestimmungen herausgestellt.

Die Betrachtung von Zivilgesellschaft als Werte-Idee einerseits und als soziale und/oder politische Organisation andererseits, wie dies etwa von Zimmer (2010a) diskutiert wird (Kap. 2.1.2.2; vgl. auch Gensicke/Geiss 2010), lässt sich zwar nur dann mit einer größeren Zahl von definitorischen Ansätzen für NGOs in Übereinstimmung bringen, wenn man die Definitionsbestandteile einer Orientierung an humanitäre und universalistische Ziele und Prinzipien (vgl. Weiss/Gordenker 1996) und einer Ausrichtung auf soziale Anliegen (vgl. Frantz/Martens 2006) als vielfach durchscheinend betrachtet (Kap. 2.1.1.5). In diesem Sinne lässt sich rechtefertigen, relevante Ergebnisse der Zivilgesellschaftsforschung in die Bearbeitung der Fragestellung der vorliegenden Studie einzubeziehen.

### **2.1.3 Soziale Bewegungen, Dritter Sektor und Sozialkapital**

#### **2.1.3.1 (Neue) Soziale Bewegungen**

Soziale Bewegung ist ein weiterer Begriff, der sowohl konzeptuelle Unklarheiten als auch Überschneidungen mit dem Begriff NGO aufweist. In der öffentlichen Wahrnehmung finden beide oftmals synonym Verwendung (vgl. Roth 2001: 50). In der deutschsprachigen Literatur stammen definitorische Ansätze vor allem von Raschke (1987, 1991) und Rucht (1996).

Raschke (1991: 21, 32 f.) beschreibt soziale Bewegungen als „ein mobilisierender kollektiver Akteur, der mit einer gewissen Kontinuität auf der Grundlage hoher symbolischer Interpretation und geringer Rollenspezifikation mittels variabler Organisations- und Aktionsformen das Ziel verfolgt, grundlegenden sozialen Wandel herbeizuführen, zu verhindern oder rückgängig zu machen“. Nach Rucht (1996: 32) kann von (sozialen) Bewegungen gesprochen werden „wenn (1) Netzwerke von Gruppen bzw. Organisationen vorliegen, (2) diese sich vor allem des Mittels kollektiver öffentlicher Proteste bedienen und (3) Proteste auf grundlegende Veränderungen einer sozialen Ordnung zielen“. Roth und Rucht (2008: 13) verstehen unter sozialen Bewegungen interagierende Personen und Gruppen, die mit kollektiven Aktionen Protest ausdrücken, um soziale und politische Verhältnisse zu verändern oder sich vollziehenden Veränderungen entgegenzuwirken. Herriger definiert soziale Bewegungen als „kollektive

---

<sup>52</sup> Europäische Kommission (3/21/2007): [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/civil\\_society\\_organisation.html?locale=de](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/civil_society_organisation.html?locale=de) (Zugriff: 21.08.2016)

Organisationsform von Akteuren, die auf eine mehr oder weniger tiefgreifende Veränderung der Gesellschaft abzielen und sich dabei überwiegend außerparlamentarischer Strategien des politischen Protests bedienen“ (2014: 23).

Rucht/Neidhardt (2001: 537) sehen vier konstitutive Elemente (neuer) sozialer Bewegungen: öffentlicher und kollektiver Protest, relative Dauerhaftigkeit der Protest-Kampagnen, netzwerkförmige Organisationsformen sowie kollektive Identität und Wertebasis der Mitglieder. Bei Della Porta/Diani (1998: 14 ff.) werden ebenfalls vier Elemente sozialer Bewegungen herausgearbeitet: informelle Interaktionsnetzwerke, geteilte Überzeugungen und Solidarität, konfliktärer Bezug zum Status quo sowie Formen von Protest.

Entstehungsgeschichtlich werden heute soziale Bewegungen in sogenannte alte und neue Bewegungen unterschieden. Mit den alten oder klassischen sozialen Bewegungen sind vor allem die im 19. Jahrhundert entstandenen Arbeiterbewegungen (u. a. Kolpingverein, Gesellenverein, Gewerkschaften, SAP/SPD), aber auch die humanitären Organisationen (z. B. Rotes Kreuz, Innere Mission, Caritas) gemeint, die nach ihrer Funktion durchaus auch unter dem Begriff ‚Dritter Sektor‘ behandelt werden (Kap. 2.1.3.2). Neue soziale Bewegungen werden vor allem den 1970er- und Folgejahren zugeordnet. Gemeint sind hier Bewegungen vor allem zu den Themen Umwelt, Anti-Atomkraft, Frauen, Schwulen und Lesben, Studenten, Dritte Welt, Frieden und Abrüstung, Menschenrechte. Unter dem Blickwinkel von Protest kann auch der sogenannte „arabische Frühling“ als neue Bewegung eingeordnet werden.

Während in den alten sozialen Bewegungen Organisation und Widerstand gegen strukturelle Probleme bedeutsam waren, sind in den neuen sozialen Bewegungen stärker Widerstand und Protest gegen wahrgenommene gesellschaftliche Widersprüche (vgl. Bieth 2012: 29; Stickler 2005: 100) auf der Basis geteilter Grundwerte und ähnlicher Gesellschaftsvorstellungen wichtig (vgl. Rucht 1994: 157 f.). Anonymität und Individualisierung, Armut sowie Ignoranz gegenüber technologischen Folgerisiken (z. B. der Atomkraft) werden als Konfliktlinien gesehen, an denen sich neue soziale Bewegungen bilden oder gebildet haben (vgl. Kern 2008: 65). Hier lässt sich auch das Politikfeld Entwicklungspolitik verorten.<sup>53</sup> Der Dritte-Welt-Bewegung rechnen Bommers/Heuer (1994: 71) die Akteure zu „... die in ihrer Kommunikationsweise [Protest entlang der interpretierten Grundformel „Gleichheit und Gerechtigkeit weltweit“ zu artikulieren] Zugehörigkeit zur Bewegung erkennbar machen“. Im Unterschied zu vielen anderen Bewegungen aber sind die sich in der Dritte-Welt-Bewegung (heute auch Eine-Welt-Bewegung) engagierenden Personen nicht direkt Betroffene oder Opfer, sondern müssen mobilisiert werden bzw. sich mobilisieren, um advokatorisch tätig zu werden (vgl. Bommers/Scherr 1994: 99).

Die zusammenwirkenden Gruppen und Personen verfügen über relativ viel Autonomie bei eher geringem Institutionalisierungsgrad und keiner verpflichtenden Mitgliedschaft (vgl. Stickler (2005: 97 f.). Gleichwohl benötigen Bewegungen in der Regel eine charismatische, mobilisierungsfähige Führung (vgl. a. a. O.: 114).

---

<sup>53</sup> Das Entstehen der Dritte-Welt-Bewegung aus den Anfängen westdeutscher Entwicklungspolitik heraus wird umfänglich unter geschichtswissenschaftlichen Aspekten bei Hein (2006) beschrieben.

Trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen der einzelnen Ansätze sind neue soziale Bewegungen charakterisierbar durch die Merkmale: kollektiver öffentlicher Protest, Ziel gesellschaftlicher und/oder politischer Veränderung(en), gemeinsame Wertebasis der Mitglieder.

Auf den Beginn des 20. Jahrhunderts zurückgehende Überlegungen, dass soziale Bewegungen typischerweise über Bürokratisierung und Institutionalisierung zu Organisationen werden und ihre ursprüngliche Mobilisierungsfunktion einbüßen, letztlich zu einem Selbstzweck, nämlich zu ihrem Erhalt, mutieren und ihren Charakter als Bewegung verlieren (vgl. Michels 1989 zit. in Stickler 2005: 112-117), ist in Verbindung mit der Forschung zu neuen sozialen Bewegungen bezweifelt worden. Sowohl von Roth als auch von Rucht wird die Institutionalisierung einer Bewegung nicht als deren Ende verstanden (vgl. Stickler 2005: 126), sondern unter dem Blickwinkel von „sozialer Bewegung als Institution“ (Roth/Rucht 1991 zit. in Stickler 2005: 126) als Prozess der Differenzierung und Professionalisierung betrachtet. In diesem Sinne stellt Institutionalisierung Schutz vor Bedeutungsverlust dar (vgl. Rucht/Roose 2001: 262).

In der Bewegungsforschung werden NGOs von manchen als die institutionalisierte Fortentwicklung sozialer Bewegungen betrachtet (vgl. Stickler 2005: 132). Eine deutliche Trennlinie zwischen NGOs und neuen sozialen Bewegungen hält Brunnengräber (2012: 46) für nicht möglich, allerdings können wichtige Unterschiede zwischen beiden Entitäten festgemacht werden. Als Unterscheidungsmerkmale zwischen sozialen Bewegungen und NGOs gelten: der Grad der Organisiertheit und Professionalisierung (dezentral versus zentralistisch), die Interaktionsform (Protest versus Beratung; spektakulär versus funktional), die Zielorientierung (systemkritisch versus reformerisch) und die Zahl der mobilisierten Unterstützer (vgl. Demirovic 1997 und Walk/Brunnengräber 2000 zit. in Stickler 2005: 133 f.).

Betrachtet man den Zeitverlauf der Diskussion um neue soziale Bewegungen und NGOs, so kann eine Wellenform durchaus als angemessene Beschreibung gelten: die 1970er- und 1980er-Jahre galten als Hochzeit der sozialen Bewegungen, an die sich in den 1990er-Jahren ein (deutlicher) Aktivitätsrückgang anschloss. Parallel dazu stieg die Aktivität, Verbreitung und Resonanz der NGOs (vgl. Stickler 2005: 136 f.). Deren begrenzte Möglichkeiten sieht Brunnengräber (2012: 43) inzwischen gekommen. So seien nach der Hochstimmung anlässlich der VN-Umweltkonferenz 1992 in Rio schon 10 Jahre später in der Folgekonferenz der VN 2002 in Johannesburg seitens der NGOs Ernüchterung und Enttäuschung über die begrenzte Mitwirkungsmöglichkeit zu Umweltthemen deutlich geworden (a. a. O.: 45). Als Ursachen dafür werden die starken Interessen Dritter, begrenzte Ressourcen der NGOs und die fehlende rechtliche Absicherung der Mitwirkung von NGOs genannt (a. a. O.: 44). Eine neue Ära transnationaler sozialer Bewegungen ist in der zunehmenden Globalisierungskritik und Ende der 2000er-Jahre im sogenannten arabischen Frühling auszumachen, während national in Deutschland Infrastrukturthemen wie die AKW-Diskussion im Umfeld von Fukushima sowie die Stuttgart-21-Thematik hervortreten (vgl. Roth 2012: 28). Als kennzeichnend für beide Entwicklungslinien kann die ‚Führerlosigkeit‘ und relativ organisationslose Mobilisierung über digitale Kommunikation und soziale Netze gesehen werden (a. a. O.: 26).

Zusammenfassend kann bei aller Überschneidung von Merkmalen als wohl wesentlicher Unterschied zwischen neuen sozialen Bewegungen und NGOs der Versuch der Einfluss-

nahme hauptsächlich durch Protest und aktiven Widerstand gegenüber einer vor allem auf Expertise basierenden Beratung gesehen werden.

### 2.1.3.2 Dritter Sektor

Beschäftigt man sich mit den Begriffen Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen, so trifft man unvermeidbar auch auf den Begriff Dritter Sektor. Er gilt einerseits als ebenso vielfältig definierbar wie die zuvor genannten – Roth spricht von „ermüdenden und aussichtslosen Begriffsklärungen“ (1992: 13) – und wird andererseits von nicht wenigen auch synonym zu diesen verwendet (vgl. van Bentem 2006: 127).

Der Begriff selbst wird von vielen auf Etzioni (1973) zurückgeführt, das dem Begriff zugeordnete Phänomen kann historisch weiter vorverlegt werden. Die Arbeiterbewegungen des 19. Jahrhunderts (vgl. Klein/Legrand 1992: 6) und die sozialen Aktivitäten der Kirchen sind hier zu nennen.<sup>54</sup> Unter dem Blickwinkel des Non-Profits finden sich auch in der nordamerikanischen Gesellschaft umfangreiche Wohlfahrtsprogramme, die von den Religionsgemeinschaften angeboten wurden. Die mit den 1970er-Jahren aktuellen neuen sozialen Bewegungen gelten als eine wichtige Basis für Organisationen des Dritten Sektors, der in Deutschland vor allem die Bereiche Gesundheit, Soziales und Erziehung umfasst (vgl. Roth 1992: 16). Erste größere wirtschaftliche Krisen in den 1970er-Jahren führen in Deutschland zu einem Ergänzungsbedarf der staatlichen sozialen Versorgung durch Organisationen des Dritten Sektors (Stichwort Staatsversagen, vgl. Zimmer/Scholz 1992: 24) wie auch in den 1980er- und 1990er-Jahren im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit als Folge eines Scheiterns staatlicher Entwicklungspolitik (vgl. Anheier/Salamon 1992: 43).

Verschiedene Definitionsansätze, seien sie rechtlich, funktional oder ökonomisch orientiert, sind vor allem international auch deswegen schwer zu vergleichen, da die dazu verwendeten Begriffe national, historisch und kulturell geprägt sind und entsprechende Eigenheiten aufweisen (vgl. a. a. O.: 44). Im Rahmen ihrer amerikanischen Forschungstradition des John-Hopkins-Projektes kommt die Gruppe um Anheier zu einem Verständnis von Dritter Sektor als „die Summe institutioneller Einheiten, die die folgenden fünf Merkmale aufweisen: (a) formelle Strukturierung, (b) organisatorische Unabhängigkeit vom Staat, (c) keine Gewinnorientierung, (d) eigenständige Verwaltung und (e) kein Zwangsverband“ (Anheier 1999: 198). So gehören nach der amerikanischen Tradition Religionsgemeinschaften zum Dritten Sektor wie auch zur Zivilgesellschaft, während diese in Deutschland nicht zum Dritten Sektor gerechnet werden und die Frage der Zurechnung zur Zivilgesellschaft nicht eindeutig beantwortet ist (vgl. Adloff 2005: 111, 119).

Kennzeichnend für alle Definitionsansätze jedoch – und dies ist vergleichbar mit dem Begriff NGO – sind die Merkmale des Non-Profits sowie der Gemeinnützigkeit. Das Merkmal der Unabhängigkeit vom Staat ist dagegen – ebenfalls wie beim NGO-Begriff – unter Berücksichtigung der Finanzmittelabhängigkeit vieler Dritter-Sektor-Organisationen strittig als Kernelement. Dazu trägt auch bei, dass mehr als 70 Prozent der Organisationen des Dritten Sektors

---

<sup>54</sup> Eine umfassende historische Übersicht über Zivilgesellschaft und verwandte Begriffe zurück bis in die Antike findet sich bei Adloff (2005).

von Spannungen mit den staatlichen Stellen vor allem wegen finanzieller Fragen berichten (vgl. Priller 2014: 102).

Organisationen im Dritten Sektor sind multifunktionale Organisationen, die insbesondere Dienstleistungen im öffentlichen Interesse (gemeinhin im Wohlfahrtsbereich) erstellen und eine Interessenvertretung wahrnehmen (vgl. Zimmer/Priller 2007: 20 f.). Weiter gefasst wird der Begriff bei von Alemann, der dem ‚Dritten Sektor‘ auch Parteien, Vereine, Kammern und Kirchen zurechnet, deren Aufgaben und Arbeitsweisen sich mit denen von Interessengruppen teilweise überschneiden. Als gemeinsames Merkmal sieht er die Absicht, für die Ziele und die Interessen ihrer Mitglieder und Anhänger zu werben sowie öffentliche Unterstützung, staatliche Anerkennung und finanzielle Mittel zu erhalten (vgl. von Alemann 2009: 33).

Innerhalb der Sozial- sowie Politikwissenschaft richtet sich das Forschungsinteresse als empirisch ausgerichteter Ansatz auf bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt und freiwillige Tätigkeiten (vgl. Schade 2002: 46) und hat in der Frühphase vor allem organisationstheoretische und betriebswirtschaftliche Fragen im Fokus (vgl. Zimmer 1996: 222; Zimmer 2010a: 153). Zimmer/Priller (2005: 57) weisen auf die Wandlung von rein anwaltschaftlichen zu sozialwirtschaftlichen Organisationsformen im ‚Dritten Sektor‘ hin. Dabei wechseln Dritte-Sektor-Organisationen nicht ihre Identität und werden zu Marktteilnehmern (wie die Akteure des Zweiten Sektors ‚Markt‘), sondern fügen vielmehr zu ihrer traditionellen Identität (also Lobbyaktivitäten gegenüber dem Ersten Sektor ‚Politik‘) neue Aspekte wie Dienstleistungen hinzu (vgl. Birkhölzer et al. 2005).<sup>55</sup>

Dass Organisationen des Dritten Sektors – insbesondere in Deutschland – als „unverzichtbar für die heutige Gesellschaft im Bereich Gesundheitswesen und soziale Dienste“ (Priller et al. 2012: 9) gelten, kann bei mehr als 2,7 Mio. Beschäftigten in diesen Organisationen (Vereine, gemeinnützige GmbHs und Genossenschaften, Stiftungen) – auch als Infrastruktur des Dritten Sektors bezeichnet (vgl. a. a. O.: 55) – als Konsens betrachtet werden. Die Erwartungen des Staates an den Dritten Sektor zur Mitwirkung bei der Bewältigung gesellschaftlicher Probleme haben sich mit den Jahren erheblich vergrößert (a. a. O.: 10). Dennoch wird der Dritte Sektor auch heute noch als „sachlich fragmentiert und organisatorisch vielgestaltig“ charakterisiert (Backhaus-Maul 2010 zit. in Deutscher Bundestag 2012b, Drs. 17/10580: 198). Anderen gilt er als Infrastruktur der Zivilgesellschaft (vgl. Adloff 2005: 116; Deutscher Bundestag 2002b, Drs. 14/8900: 108), allerdings können Dritter Sektor und Zivilgesellschaft keineswegs als identisch betrachtet oder gar synonym verwendet werden, da Aufgabenstellungen bzw. Erwartungen durchaus unterschiedlich sind.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass neben einer sekundären demokratietheoretischen Betrachtung vor allem der Blickwinkel auf die Akteure, Ziele und Handlungsfelder der Organisationen im Dritten Sektor und die dazu vorliegenden Forschungsergebnisse wichtige Hinweise liefern, dass einerseits diese Non-Profit-Organisationen für die Gesellschaft in einem speziellen Sektor als bedeutsam betrachtet werden und andererseits daher auch Einflusspotenziale erwartet werden können.

---

<sup>55</sup> Dass die Arbeit im Dritten Sektor auch im Ersten Sektor anklingt, zeigt u. a. ein Beitrag in Birkhölzer et al. (2005) des langjährigen Mitglieds des Haushaltsausschusses im Parlament, Lothar Binding, SPD, zum Thema ‚Haushaltswirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen zur Förderung sozialer Unternehmen im Dritten Sektor‘.

### 2.1.3.3 Sozialkapital

Zivilgesellschaft und ihre Organisationen gelten heute gemeinhin als unverzichtbares Element in einer demokratischen Gesellschaft zur – gemeinsamen oder Staat und Markt ergänzenden – Bewältigung von Problemlagen. Das Engagement der Bürger für das Gemeinwohl erfordert das Vorhandensein bestimmter Rahmenbedingungen. Unter dem Begriff Sozialkapital – im weitesten Sinne oft mit sozialem Vertrauen auf der Basis von sozialen Interaktionen umschrieben – wird eine Bedingung für Engagement, Prosperität und Demokratisierung von Gesellschaften verstanden. In seinem Bezug zu Engagement erlangt Sozialkapital Bedeutung für zivilgesellschaftliches Handeln.

Im Zuge der in den 1980er- und 1990er-Jahren starken Liberalisierung und Individualisierung erhielt bei der Frage nach dem Zusammenhalt der Gesellschaft der Begriff des Sozialkapitals einen hervorgehobenen Stellenwert. Neben den Arbeiten von Bourdieu (1983) und Coleman (1988) waren es vor allem die Analysen von Putnam (1995), in denen die Bedeutung des Sozialkapitals für ökonomischen und politischen Erfolg einer Gesellschaft und politischem Engagement beschrieben wurde. Die von Putnam etablierte Denk- und Forschungsrichtung hat – im Wesentlichen zunächst auf nationalen Daten aus Italien und USA aufbauend – schnell international breites Interesse in der Politik gefunden und auch erhebliche wissenschaftliche Aktivitäten ausgelöst. Dabei ist die Popularität dieses Konzeptes nicht nur Folge einer auf den ersten Blick großen Plausibilität, sondern auch einer fehlenden präzisen Definition (vgl. Braun 2011: 53) und der daraus folgenden Vielfalt des Verständnisses (vgl. van Deth 2003: 88; van Deth 2001).

In der sozial- und politikwissenschaftlichen Literatur lassen sich mehrere Ansätze zum Konzept Sozialkapital unterscheiden. Bourdieus (1983) gesellschaftspolitischer Ansatz sozialer Ordnung und sozialer Ungleichheit nimmt den Kapital-Begriff in den Fokus. Unterschieden wird zwischen ökonomischem und kulturellem Kapital, die beide der Statussicherung in der Gesellschaft dienen. Sozialkapital als Teil des kulturellen Kapitals wird konzipiert als eine Ressource, die auf der Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruht (vgl. Bourdieu 1983: 190 f.), aber ausschließlich privilegierten gesellschaftlichen Schichten zur Verfügung steht (vgl. Zmerli 2008: 34) und zum Zweck des Erhalts sozialer Ungleichheit eingesetzt wird (ebd.). Geht man davon aus, dass NGOs am Gemeinwohl orientiert advokatorisch handeln, so kann Bourdieus Verständnis von Sozialkapital für die Fragestellung der vorliegenden Studie nur begrenzte Bedeutung entwickeln.

Colemans (1988) Ansatz versteht Sozialkapital als Schlüssel für Kooperation, denn Sozialkapital gründet bei ihm auf sozialen Beziehungen zwischen zwei oder mehr Personen (vgl. Zmerli 2008: 36). Sozialkapital kann eine individuelle und auch eine öffentliche Ressource sein, die das Erreichen bestimmter Ziele möglich macht. Dabei gilt Sozialkapital als nicht gezielt herstellbar, sondern tritt als Folge oder Nebenprodukt von Interaktionen in Organisationen (Vereine o. Ä.) auf, die primär einem anderen Zweck dienen (a. a. O.: 40). Freiwillige Vereinigungen, die Gemeinwohl anstreben, bilden ebenso Sozialkapital (vgl. Coleman 1991: 406 zit. in Zmerli 2008: 41). Daraus lässt sich ableiten, dass auch NGOs einen Beitrag zu Sozialkapital als öffentliche Ressource liefern, was ihre Rezeption günstig beeinflussen müsste.

In der von Putnam ausgehenden Arbeitsrichtung wird einerseits die (wirtschaftliche) Produktivität einer demokratischen Gesellschaft vom Ausmaß des vorhandenen Sozialkapitals beeinflusst und andererseits Sozialkapital als eine wichtige Determinante für politisches Interesse und Partizipation dargestellt. Auch über die später von Putnam vorgenommene Differenzierung nach inklusivem („bridging“), d. h. die eigene Organisation überschreitendes, und exklusivem („bonding“), d. h. nur auf die eigene Organisation gerichtetes, Sozialkapital hinaus hat die wissenschaftliche Auseinandersetzung der Schüler und vor allem Kritiker mit dem Konzept im Verlauf der Jahre zu den notwendigen differenzierteren methodischen Ansätzen einschließlich angemessener Messinstrumente geführt, als sie noch bei Putnam Anwendung gefunden hatten (vgl. van Deth 2003: 79; Göhler-Robus 2005: 7).

Kritisch bewertet werden muss an den Arbeiten von Putnam und seinen Schülern, dass zwar eine Fülle von empirischen Daten erhoben wurde, gleichwohl aber von den individuellen Einschätzungen auf der Mikro-Ebene Schlussfolgerungen für Gesellschaftssysteme, d. h. die Makro-Ebene, gezogen (vgl. Zimmer/Freise 2008: 23 f.; van Deth 2003: 87), die Bedeutung der staatlichen Institutionen für die Bildung von Sozialkapital aber nicht herausgearbeitet wurden (vgl. Adloff 2005: 74).

Die OECD bezeichnet Sozialkapital als „Netzwerkbeziehungen zusammen mit gemeinsamen Normen, Wertmaßstäben und Überzeugungen, die die Zusammenarbeit in oder zwischen den Gruppen erleichtern“ (OECD 2004: 49). OECD und auch die Weltbank gehen davon aus, dass Sozialkapital gebildet wird in sozialen Bezugssystemen wie Familie, Gruppen, Unternehmen, Verwaltungen und sonstigen Institutionen. Mit diesem Ansatz erweitern sie die Vorstellung über die Rolle von Vereinen oder Vereinigungen als Quelle von Sozialkapital erheblich und bemängeln Forschungsdefizite gerade im Bereich der Familien, Gemeinden und Unternehmen.<sup>56</sup>

Politisches Interesse und Partizipation sind in einer partizipativen Demokratie gewünscht und gefordert. Als eine wichtige Bedingung dafür wird von den Vertretern des Sozialkapital-Ansatzes ein „gutes“ und inklusives Sozialkapital, d. h. soziales Vertrauen, Werte und Normen sowie Kontakte und Mitgliedschaften, betrachtet. Diese Überlegungen werden auch in der Politik geteilt. Die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftliches Engagements“ spricht 2002 davon, dass durch bürgerschaftliches Engagement Sozialkapital als „die Verbundenheit und das Verständnis zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft, die Verlässlichkeit gemeinsam geteilter Regeln, Normen und Werte und nicht zuletzt das Vertrauen in die Institutionen des Staates“ geschaffen werden (Deutscher Bundestag 2002b, Drs. 14/8900: 2). Das österreichische Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) formuliert 2014: „Die Unterstützung von zivilgesellschaftlichem Engagement und Partizipation stärkt das Sozialkapital“ (Bundesministerium für Landwirtschaft 2014). Andererseits wird im Sozialkapital eine Bedingung für bürgerschaftliches Engagement gesehen (vgl. Braun 2011: 61). Seubert (2009b: 25) spricht im Zusammenhang mit der gesamtgesellschaftlichen Ebene von Sozialkapital als einer Kooperationsressource. Die Weltbank sieht die Rolle des Sozialkapitals bei der Armutsbekämpfung und bei der För-

---

<sup>56</sup> „Sozialkapital wird auf der ‚Ebene‘ von Familien, Gruppen, Unternehmen sowie nationalen oder subnationalen Verwaltungseinheiten und sonstigen Institutionen gebildet. Das Konzept des Sozialkapitals wird in der Regel mit Beziehungen innerhalb der Zivilgesellschaft assoziiert. In Wirklichkeit spielen Vertrauensbeziehungen und Netzwerke aber auch in staatlichen Organisationen und Einrichtungen eine Rolle. [...] Während der Rolle ehrenamtlicher und bürgerlicher Verbände große Aufmerksamkeit gilt, wurde die Schlüsselrolle von Familie, Schule und Unternehmen bei den jüngsten Debatten und Analysen des Sozialkapitals vergleichsweise vernachlässigt.“ (OECD 2004: 55).

derung einer nachhaltigen Entwicklung und unterstreicht die Bedeutung von Institutionen, sozialen Vereinbarungen, Vertrauen und Netzwerken.<sup>57</sup>

Die Arbeiten von van Deth machen allerdings auch deutlich, dass Unterschiede in der politischen Partizipation – in den verschiedenen europäischen Ländern – vor allem durch individuelle Faktoren wie etwa Geschlecht, Bildung und religiöse Bindung, nicht aber durch Sozialkapital – weder als individuelle Ressource noch als Kontextfaktor (kollektives Sozialkapital) – erklärt werden können (2008: 5345).

Kernelement des Sozialkapital-Ansatzes ist also die Vorstellung, dass soziales Vertrauen – entstanden durch Mitgliedschaft in Vereinen/Vereinungen, durch die Norm der Reziprozität und Werte sowie durch soziale Netzwerke – eine die Gesellschaft integrierende und demokratiefördernde Wirkung hat. Sozialkapital stellt eine sowohl private wie gesellschaftliche Ressource dar (vgl. Adloff 2005: 72).

Zusammenfassend kann man feststellen, dass das Konzept Sozialkapital sowohl ein Handlungsergebnis unter anderem der Zivilgesellschaft – einschließlich NGOs – als auch eine Handlungsvoraussetzung für Zivilgesellschaft beschreibt. Ohne (soziales) Vertrauen und im Grundsatz geteilte Werte und Normen (d. h. Sozialkapital) gilt ein demokratisches Gemeinwesen weder als leistungsfähig noch als zukunftsfähig im Sinne der Bewältigung von (neuen) Herausforderungen. Eine demokratische Gesellschaft braucht das Zusammenwirken als geteilte Verantwortung von Staat, Markt und – über das Private hinausgehend – engagierten Bürgern in der Form der Zivilgesellschaft. Setzt man dies als Konsens der relevanten Gruppen voraus, so muss von einer grundsätzlichen positiven Rezeption von NGOs durch Politik und Verwaltung ausgegangen werden. Ob dies die Adressaten der NGO-Bemühungen auch bekunden, ist zu prüfen.

#### **2.1.3.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Organisationen des Dritten Sektors wirken als Selbsthilfeeinrichtung oder im Auftrag des Staates – und somit subsidiär – in einer umfangreichen Reihe von Gemeinwohl orientierten Tätigkeitsbereichen. Sie sind für das Funktionieren der Gesellschaft nicht verzichtbar, gleichwohl werden die Rahmenbedingungen ihres Tuns politisch gesetzt, ohne dass sie an der Entscheidung direkt beteiligt sind, aber gehört werden (können).

(Neue) soziale Bewegungen sind wie NGOs gekennzeichnet durch geteilte Überzeugungen und Solidarität, unterscheiden sich aber von diesen durch eine deutlich geringere Institutionalisierung. Daher sind sie nicht an Anhörungen beteiligt und müssen die Möglichkeit des Einflusses über öffentlichkeitswirksame Maßnahmen nutzen.

Gemeinwohl orientierte Aktivitäten als nicht staatliche Maßnahmen erfordern in einer demokratischen Gesellschaft Engagement und Partizipation der Bürger, aber auch der Unternehmen, auf der Basis gemeinsamer Wertvorstellungen und Normen. Dieses Engagement schafft ‚Sozialkapital‘, d. h. Vertrauen in die Gesellschaft, und dieses Vertrauen ist zugleich auch Voraussetzung für Engagement.

---

<sup>57</sup> <http://go.worldbank.org/C0QTRW4QF0> (Zugriff: 18.03.2016)



#### 2.1.4 Zwischenfazit

Die Befassung mit dem Thema NGOs in der Entwicklungspolitik erfordert die Klärung, was unter dem Begriff NGOs verstanden wird, welche ‚benachbarten‘ Konzepte in der wissenschaftlichen und politischen Praxis ebenfalls betrachtet werden und welche Bedeutung sie für die zu untersuchende Fragestellung haben können.

Der NGO-Begriff ist vielschichtig, eine einheitliche Begriffsverwendung findet weder in der Wissenschaft noch in der Politik statt. Allerdings lassen sich Kernelemente beschreiben, über die weitestgehend Konsens besteht. Dies sind: Freiwilligkeit, Unabhängigkeit (im Sinne von nichtstaatlich), Gemeinwohlorientierung und Non-Profit-Ansatz.

Wird Unabhängigkeit vom Staat in der Entstehung und in den Entscheidungen als ein Kernkriterium betrachtet, so können viele Organisationen – wie auch viele zivilgesellschaftliche Organisationen – nicht als NGOs verstanden werden. Sowohl im Bereich der Wohlfahrt, also insbesondere im Dritten Sektor, als auch in der Entwicklungszusammenarbeit erhalten viele Organisationen, die sich als NGO verstehen, wie auch die Kirchen zum Teil erhebliche Finanzmittel vom Staat, sodass eine vollständige Unabhängigkeit fraglich ist. Dies gilt auch dort, wo z. B. die EU-Kommission mit erheblichen Finanzmitteln die Organisation von NGOs und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf europäischer Ebene fördert.

NGOs sind als Teil der Zivilgesellschaft zu betrachten. Auch wenn von manchen diese Begriffe synonym verwendet werden, so muss doch klar gesagt werden, dass Zivilgesellschaft mehr als (nur) NGO ist. Auch für den Begriff Zivilgesellschaft – in der deutschen Politik mit Bürgergesellschaft bezeichnet – ist keine einheitliche Definition vorhanden. Gleichwohl sind auch hier Kernelemente destillierbar: Freiwilligkeit und Unabhängigkeit, letztere als Unabhängigkeit von Staat und Wirtschaft. Eine soziale, gemeinwohlorientierte Ausrichtung und der Non-Profit-Ansatz sind zwar häufig, aber nicht durchgehend in den Begriffsbestimmungen aufgeführt.

Wurde historisch betrachtet Zivilgesellschaft – und in ihr NGOs und andere Organisationen – als Gegengewicht zu Staat und Markt verstanden, so gilt diese heute als unverzichtbarer Teil einer demokratischen Gesellschaft mit den Funktionen Unterstützung, Ergänzung und auch Anregung und Überwachung von politisch notwendigen Maßnahmen. Überall dort, wo repräsentative Systeme nicht bestehen, sei es auf EU-Ebene oder internationalen Institutionen, wird der Zivilgesellschaft und den NGOs zusätzlich eine Legitimationsfunktion (Kap. 2.1.2.3) zugeordnet, ohne dass allerdings eine verfassungsrechtlich oder völkerrechtlich abgesicherte Mitverantwortung gegeben ist.

NGOs haben nicht selten ihre Basis aus (neuen) sozialen Bewegungen entwickelt und sich – schematisch und vereinfachend betrachtet – von einer Proteststruktur zur Veränderung bestehender sozialer, wirtschaftlicher und rechtlicher (Miss-)Verhältnisse zu Organisationen mit fester Struktur und beratender Expertise fortentwickelt und so einen Platz im politischen System eingenommen. Formale Organisation, Dauerhaftigkeit und Expertentum sind abgrenzende Kriterien. Dennoch wird man konzedieren wollen, dass NGOs heute durchaus Mittel und Methoden der sozialen Bewegungen einsetzen, um sich Gehör zu verschaffen (Kap. 3.2.3).

Quantitativ haben NGOs und zivilgesellschaftliche Organisationen in den letzten Jahrzehnten national und international erheblich zugenommen. Qualitativ lässt sich dies nicht eindeutig und nicht konsensuell feststellen. Denn die Zahl der Organisationen und auch ihre Inanspruchnahme ist kein (direktes) Maß für ihren Einfluss. National, europäisch und international wird in demokratischen Systemen die Förderung der Mitwirkung von NGOs und Zivilgesellschaft für notwendig erachtet, wie dies unter anderem der Deutsche Bundestag, die EU-Kommission und der Europarat sowie die Weltbank in ihren politischen Papieren formulieren. Ob und wie aber das Denken und Handeln der konkreten Akteure – national also der Abgeordneten im Deutschen Bundestag und der Vertreter der Ministerialverwaltung – so ausgerichtet ist, dazu liegen bislang nur unzureichende wissenschaftliche Erkenntnisse vor.

## **2.2 Interessengruppen und Verbände**

Allen Ansätzen über NGOs ist die Annahme gemeinsam, dass diese Interessen sowohl gegenüber Dritten und häufig auch stellvertretend (advokatorisch) für Dritte vertreten. Für die Frage des Einflusses von NGOs auf politische Entscheidungen ist daher zwingend heranzuziehen, was die Interessen- und Interessengruppenforschung an Beiträgen liefern kann. Dies gilt ebenso für die Verbändeforschung, da einerseits zu den Funktionen eines Verbandes die Vertretung von Interessen seiner Mitglieder gegenüber Dritten gehört und andererseits Mitgliedschaften in Verbänden als Sozialkapital bildend gelten. Unbeachtet können dabei für die vorliegende Fragestellung die Forschungsfelder bleiben, die sich – vor allem in der Psychologie und der Soziologie – mit der Genese von Interessen – sei es bei Individuen oder Gruppen – befassen. Die Konzentration liegt im vorliegenden Kapitel 2.2 sowie im nachfolgenden Kapitel 2.3 (Lobbying) darauf, welche Organisationsformen von Interessenvertretung unterschieden werden können, welche Funktion der Interessenvertretung in einem demokratischen Gemeinwesen zukommt und welche Instrumente mit welchem Erfolg bei der Vertretung politischer Interessen eingesetzt werden.

### **2.2.1 Begriffsklärungen**

#### **2.2.1.1 Interessengruppen**

In der Politikwissenschaft können Interessen als „ökonomische oder soziale Absichten und Forderungen verstanden werden, die von unterschiedlichen Gruppen und Organisationen an das politische System herangetragen werden“ (Schubert/Klein 2011: 147). Unterscheiden lassen sich unter dem Gesichtspunkt der Verwirklichung allgemeine Interessen, die einer großen Zahl von Menschen zugutekommen (z. B. Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz), von speziellen Interessen, die nur bestimmte Gruppen berühren (z. B. Arbeitsschutz). Kollektive Interessen wie Natur- und Umweltschutz schließen niemanden aus, während private Interessen (z. B. Sport) eher exklusiv sind und keinen Gemeinwohlbezug haben. Der Begriff ‚organisierte Interessen‘ dagegen bezeichnet nicht den Inhalt, sondern die Form der Vertretung von Interessen in Gruppen, Initiativen oder Verbänden.

Die Begriffe Interessengruppe und Interessenverband sind – ebenso wie die Begriffe Zivilgesellschaft und NGOs – in der Literatur nicht eindeutig definiert (s. dazu von Winter/Willems 2007: 19; Willems 1998; von Winter 1997; Ullmann 1988).<sup>58</sup> Obschon in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen untersucht, existiert keine die verschiedenen Disziplinen übergreifende Definition von ‚Interessengruppe‘. Der Begriff der Interessengruppe wurde in Anlehnung an den gebräuchlichen US-amerikanischen Begriff der ‚interest group‘ in die Debatte eingeführt. Nach Bentley (vgl. Hothan 2011: 32) sind Interessengruppen zunächst Zweckgründungen von Individuen, um ihre (wirtschaftlichen) Interessen zu realisieren, die sich eher spontan aufgrund eines gemeinsamen Interesses bilden (vgl. Brinkmann 1984: 21). In der politikwissenschaftlichen Literatur bezeichnet der Begriff der Interessengruppe in der Regel Akteure, die nicht im engeren Sinne dem Staat bzw. dem politischen System zugehörig sind und die Interessen Dritter gegenüber Staat und/oder Wirtschaft vertreten (vgl. auch Berry/Wilcox 2009: 5). Als verbindende Elemente von Interessengruppen gelten gleiche oder ähnliche politische, soziale, kulturelle, ethnische oder andere Interessen sowie organisatorische Strukturen, um diese zu bündeln, abzugleichen und zu vertreten (vgl. Greven 2009: 245). Kirchen und Religionsgemeinschaften stellen in diesem Sinne ebenfalls Interessengruppen dar, soweit sie versuchen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen (vgl. Berry/Wilcox 2009: 5). Tiedemann führt als weiteres Kennzeichen von Interessengruppen die Nicht-Teilnahme als Organisation an Wahlen an (1994: 17 ff.).

Zum Begriff Interessengruppe wird häufig synonym der Begriff Interessenverband verwendet, den Schütt-Wetschky beschreibt als „eine auf Dauer angelegte Vereinigung, die – ohne politische Partei zu sein – sich darum bemüht, staatliche Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen“ (Schütt-Wetschky 1997: 9; s. auch Lehner 2011: 303). Dies kann sowohl das Voranbringen wie das Verhindern oder Verteidigen einer Position beinhalten (vgl. Grant zit. in Meissner 2015: 8).

Unter dem Begriff der ‚pressure group‘ wird eine spezifische Form der Interessengruppe verstanden, die sich durch die Form ihrer Interessenvertretung, nämlich Ausübung von Druck etwa durch Streiks oder Demonstrationen, von anderen Interessengruppen unterscheidet (vgl. Truman 1971; s. auch von Beyme 1980: 10 ff.; Sebaldt/ Strassner 2004).

Mit dem schon erwähnten Begriff „organisierte Interessen“ wird vor allem die Akteursdimension in den Vordergrund gestellt, so bei Korte/Fröhlich mit der Betonung der Vertretung gesellschaftlicher Interessen gegenüber der Politik (2009: 120). Demgegenüber stellt von Alemann stärker die Mitgliederinteressen heraus, wenn er von sozialen Einheiten spricht, die „individuelle, materielle und ideelle Interessen ihrer Mitglieder im Sinne von Bedürfnissen, Nutzen und Rechtfertigungen zu verwirklichen suchen“ (1989: 30).

---

<sup>58</sup> In der Encyclopaedia Britannica findet sich "Interest group, also called special interest group or pressure group, any association of individuals or organizations, usually formally organized, that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favour. All interest groups share a desire to affect government policy to benefit themselves or their causes. (<http://www.britannica.com/topic/interest-group>) (Zugriff: 24.03.2016)

### 2.2.1.2 Verbände und Interessenverbände

Verbände stellen übergeordnete Organisationsformen von Interessengruppen dar (vgl. Willems/von Winter 2007: 19). Der Vielzahl verwendeter wissenschaftlicher Termini wie Verband, Interessenverband, Interessengruppe oder organisierte Interessen steht eine Vielfalt der seitens der Organisationen verwendeten Bezeichnungen wie Verband, Verein oder Gesellschaft gegenüber (vgl. Oehmer 2013: 22 f.).

Organisationsaspekte und Binnenstruktur werden schon in der Definition von Verband bei Max Weber 1921 erstmals formuliert: „Verband soll eine nach außen regulierend beschränkte oder geschlossene Beziehung dann heißen, wenn die Innehaltung ihrer Ordnung garantiert wird durch das eigens auf deren Durchführung eingestellte Verhalten bestimmter Menschen: eines Leiters und, eventuell, eines Verwaltungsstabes, der gegebenenfalls normalerweise zugleich Vertretungsgewalt hat“ (Weber [1921] 1976: 26). Als Merkmale der Organisation von Verbänden beschreibt von Alemann: „Interessenverbände treten in der Regel als formell verfasste Organisationen auf. Sie sind gekennzeichnet durch einen kontinuierlichen Bestand, definierte Ziele, [...] und einen formalisierten Aufbau, zum Beispiel durch Satzung oder Statut. Arbeitsteilig wird zwischen Aufgaben der Mitglieder und des Vorstandes unterschieden; es werden für bestimmte Aufgaben besondere Gremien und Funktionsträger benannt und regelmäßige Mitgliedsbeiträge erhoben. Ab einer bestimmten Größe entwickelt sich dann ein hauptamtlicher Funktionskörper und ein in verschiedenen Stufen gegliederter Verbandsaufbau“ (von Alemann 2009: 43). Eine empirische Bestimmung von Merkmalen, die für einen Verband als charakteristisch betrachtet werden, nimmt im Rahmen einer Meta-Analyse über 32 deutschsprachige Publikationen aus Politik- und Kommunikationswissenschaft sowie Soziologie der Jahre 1964 bis 2007 Oehmer (2013: 24 ff.) vor. Unter neun Merkmalen ergaben sich als die häufigsten Nennungen Einflussnahme im politischen und gesellschaftlichen Bereich, Konzentration auf Mitgliederinteressen sowie Aspekte der Organisation. Die Vertretung von Interessen der Mitglieder nach außen, also gegenüber anderen sozialen Gruppen und der Politik, steht auch bei Ullmann (1988: 9) im Vordergrund der Betrachtung.

Die für Verbände als typisch aufgeführten Merkmale wie Dauer, Freiwilligkeit, Nicht-Staatlichkeit, Non-Profit-Ausrichtung und Öffentlichkeit sind auch als Kernkomponenten von NGOs und ZGOs beschrieben (Kap. 2.1). Allerdings steht bei NGOs anstelle einer Mitgliedervertretung die advokatorische Interessenvertretung im Fokus der Betrachtung. Eine Vertretung von Mitgliederinteressen ist im Bereich der NGOs dann bedeutsam, wenn ein Dachverband – Beispiel VENRO – die Interessen der advokatorisch tätigen Mitglieder gegenüber der Politik, Wirtschaft und/oder gesellschaftlichen Gruppen vorbringt.

Interessenvertretungen und Verbände müssen nicht per se eine interne demokratische Struktur aufweisen (vgl. Nullmeier 2013: 660). Im Rahmen der Beteiligung von Interessengruppen und Verbänden an politischen Entscheidungsprozessen wird daher die Art der Entscheidungsfindung innerhalb der Organisation (demokratisch oder autoritativ) sehr wohl als kritische Größe betrachtet, sofern Beteiligung an politischen Entscheidungen im Sinne einer partizipativen Demokratie gefordert oder auch nur gewünscht wird (vgl. Speth 2006: 41; Lösche 2006: 56).

Abzugrenzen sind Verbände<sup>59</sup>, die als Organisationen die Politik adressieren, von Parteien als Interessenvertretungen, da diese an der „politischen Willensbildung des Volkes mitwirken“. <sup>60</sup> Die Abgrenzung zwischen Verband und Verein ist eindeutiger. Dass Vereine vor allem nach innen auf die in der Regel natürlichen Personen als Mitglieder gerichtet sind und weniger durch politische Aktivität wirken (vgl. Heinze 2011: 466), wird als ein Kennzeichen von Vereinen verstanden (vgl. Armingeon 2007; Brieske 2007). Verbände – mit zumeist juristischen Personen als Mitglieder – sind vor allem nach außen gerichtet und agieren eher politisch. <sup>61</sup>

Die Versuche zur Herausarbeitung von Verbands-Typologien zur Strukturierung des Forschungsfeldes sind ähnlich vielfältig wie die Versuche der Klassifikation von NGOs oder ZGOs (z. B. Weber 1977; von Beyme 1980; von Alemann 1987; s. auch Kap. 2.1). Für die vorliegende Fragestellung des Einflusses von NGOs sind nur Typologisierungsansätze interessant, die dem Handlungsspektrum von NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vergleichbar sind und daraus ableitbare Erkenntnisse über politischen Einfluss erwarten lassen. Eine wichtige Unterscheidung kann in diesem Sinne zwischen den wirtschaftlich orientierten, eigeninteressierten Verbänden (z. B. Wirtschafts-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) einerseits und den am Gemeinwohl orientierten advokatorisch tätigen Verbänden (z. B. Wohlfahrtsverbände, Umweltschutz- oder Menschenrechtsverbände) andererseits gemacht werden.

Eine weitere Unterscheidung kann im Hinblick auf den Organisationsgrad (z. B. haupt- versus ehrenamtliche Organisation, Organisationstiefe, geografische Ausdehnung, Vernetzung) von Verbänden gemacht werden (vgl. Schneider 1979: 21), der erhebliche Bedeutung für ihren Erfolg und politischen Einfluss hat. Hier sind Stichworte wie Professionalität, materielle und personelle Ressourcen oder Medienzugang zu nennen, die anhand von Beispielen an anderer Stelle (Kap. 3) vertieft werden.

## **2.2.2 Funktionen von Interessengruppen und Verbänden**

Im Beziehungsgeflecht von Markt, Wirtschaft und Staat ist Interessenvertretung insbesondere die Beschaffung, Selektion und Auswertung von Informationen sowie das direkte oder indirekte Einwirken auf legislative und/oder exekutive Entscheidungsträger mit dem Ziel, Wettbewerbsvorteile zu erreichen bzw. Wettbewerbsnachteile abzuwenden (vgl. Joos 1998: 27).

Jenseits der Ebene wirtschaftlicher Interessen lässt sich verallgemeinernd die Funktion von Interessengruppen als Aggregieren, Kommunizieren und Durchsetzen von Gruppeninteressen im politischen Raum beschreiben, ohne die „moderne Gesellschaften und demokratische Regierungssysteme nicht vorstellbar“ (Kleinfeld et al. 2007: 7; Oehmer 2013: 17) und von daher auch erwünscht sind (vgl. Gerstenhauer 2014: 73). Bei van Deth (2004: 295)

---

<sup>59</sup> Der Begriff Verband findet sich weder im Grundgesetz noch im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB).

<sup>60</sup> Art. 21 Grundgesetz

<sup>61</sup> Rechtlich unterliegen Verbände in Deutschland jedoch den gleichen besonderen Schutzaspekten aus Artikel 9 GG (Recht zur Bildung von Vereinen) sowie den Regelungen zum Vereinsrecht (§§ 21-79 BGB) (vgl. Birl 2006: 17; Zimmer 2011: 453). Eine rechtliche Sonderstellung kommt in Deutschland nach § 140 GG den Kirchen zu, denen aber auch das Recht zur Bildung von oder Mitgliedschaft in Verbänden zusteht (vgl. Oehmer 2014: 53).

werden Verbände und Vereine als Teile der Zivilgesellschaft als „notwendige Verknüpfung zwischen primären Gruppen wie Familie einerseits und staatlichen Institutionen und Behörden andererseits“ (ebd.) beschrieben, deren Wertigkeit für eine funktionierende Demokratie und wirtschaftlich erfolgreiche Gesellschaft im Konzept des „Sozialkapitals“ (Putnam 1993, 2000) besonders herausgehoben wird. Schon im 19. Jahrhundert war die positive Funktion von ‚Vereinigungen‘ für ein demokratisches Gemeinwesen beschrieben worden (vgl. Tocqueville [1840] 1962), ein Gedanke, den auch Max Weber 70 Jahre später in seiner „Soziologie des Vereinswesens“ herausgestellt hatte (Weber [1910] 1988).

Die Außenorientierung eines Verbandes erstreckt sich nicht nur auf die Aufgabe der Interessenermittlung und -artikulation, sondern auch auf die Vermittlung der politischen Entscheidungen an die Mitglieder (vgl. Weber 1977: 346 ff.; Heinze 2011: 465). Auf europäischer Ebene wird seitens der EU-Kommission gerade die Funktion der Verbände aktiv gefordert, indem sie nicht nur Interessengruppen und zivilgesellschaftliche Organisationen in Stimmabgabeverfahren zu Kommissionsvorschlägen einzubinden sucht, um ein bestehendes Defizit demokratischer Repräsentation auszugleichen (vgl. z. B. Klüver 2013: 1), sondern auch zivilgesellschaftliche Organisationen motiviert, sich über die nationalen Ebenen hinaus in europäischen Verbänden zu organisieren, und solche Aktivitäten auch finanziell unterstützt (vgl. auch Kap. 2.1.2). Die Europäische Kommission hat in einer Mitteilung vom 21. März 2007 eine Definition von Interessenvertretung auf europäischer Ebene veröffentlicht. Zur Interessenvertretung gehören danach „alle Tätigkeiten, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll“ (KOM [2007] 127 endgültig). Verankert ist die Zusammenarbeit in Art. 11 des EU-Vertrages (s. Tab. 2.3), wobei für den von der EU-Kommission – wie von anderen Institutionen – gewählten Weg einer stärkeren Demokratisierung von supranationalem Regieren gilt, dass die erfolgreiche Umsetzung der politischen Absicht mangels konkreter Verfahrensbeschreibungen oftmals noch aussteht. So ist bisher nur Absatz 4 aus Art. 11 im europäischen Recht implementiert.

Tabelle 4: Artikel 11 des EU-Vertrages

<p>Artikel 11</p> <p>(1) Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.</p> <p>(2) Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.</p> <p>(3) Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.</p> <p>(4) Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.</p> <p>Die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt.</p>
--

Dass durch aktive Förderung möglicherweise Abhängigkeiten entstehen sowie die Chancengleichheit von Interessengruppen hinsichtlich einer Mitwirkung beeinflusst wird, ist an anderer Stelle thematisiert (Kap. 2.1.4). Dies gilt auch für die Frage, in welchem Maß eine Verbands- oder Interessengruppenzugehörigkeit eine gesellschaftsbezogene integrative oder exkludierende Wirkung hat, eine Thematik die auch im Rahmen der Sozialkapitalforschung (Kap. 2.1.3.3) behandelt wird (vgl. Zimmer 2011: 458; Zmerli 2008; Maloney/Roßteutscher 2007).

## **2.2.3 Interessengruppen- und Verbändeforschung und ihre Relevanz für NGO-Einfluss**

### **2.2.3.1 Ergebnisse der Interessengruppenforschung**

Erst zu Beginn der 1970er-Jahre erfolgte in der sozialwissenschaftlichen Forschung eine Abkehr von einer bevorzugt ökonomistischen und utilitaristischen Sicht von Interessen hin zu einer auch soziale wie institutionelle und kulturelle Aspekte berücksichtigenden Sichtweise, die sich zunehmend stärker mit der Frage der Organisierbarkeit von Interessen und deren Einbringung in das politische System befasst (vgl. Birsl 2006: 11).

Bei Offe wird das Maß des politischen Einflusses von Interessen als von der Organisierbarkeit und Konfliktfähigkeit der Interessen(-vertretungen) abhängig betrachtet (vgl. Offe 1973: 145 f.). Letztere bezeichnet die Fähigkeit, bei Nichtbeachtung glaubhaft mit relevanten machtvollen Konsequenzen drohen zu können. Im Unterschied zum Produktions- und Dienstleistungssektor ist für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und -politik – wie auch bei den Themen Umweltschutz oder Menschenrechte – von einer relativ geringen Konfliktfähigkeit auszugehen. Daher müsste ein eher geringer Einfluss der entwicklungspolitischen NGOs erwartet werden. Neben der Konfliktfähigkeit von Interessen(-gruppen) gilt das Maß der staatlichen Anerkennung von Gruppierungen als entscheidend dafür, welche Interessengruppen an politischen Prozessen beteiligt sind (vgl. Blum/Schubert 2009).

Ein „Blick auf die Interessengruppen in Deutschland macht deutlich, dass einige Interessen besonders gut organisiert sind, während andere nur unzureichend im organisierten Interessenspektrum vertreten sind“ (Heinze/Voelzkow 2013: 307). Die unterschiedliche Organisierbarkeit von allgemeinen (z. B. Klimaschutz) und speziellen (z. B. berufsständischen) Interessen in einer Gesellschaft ist in der Interessen- sowie der Verbändeforschung bislang nicht vertieft beantwortet. Auch die europäische Interessengruppenforschung wird hinsichtlich der Frage nach Einfluss als lückenhaft gesehen (vgl. Klüver 2013: 2).

Clement et al. befassen sich mit dieser Thematik unter dem Begriff „Schwache Interessen“ und verstehen darunter „die Interessen von Akteuren [...], die über wenige Ressourcen verfügen und aus strukturellen Gründen politisch schwer organisierbar sind“ (2010: 3). Nullmeier (2000: 92) wie auch von Winter (2000: 55) sehen schwache Interessen vor allem bei sogenannten Nicht-Erwerbs- und Nicht-Konsum-Interessen gegeben. Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik müssen dann ebenso zu den weniger gut vertretenen bzw. zu den schwachen Interessen gerechnet werden (vgl. Willems 1998: 478).

### 2.2.3.2 Ergebnisse der Verbändeforschung

Das wissenschaftliche Interesse an der Untersuchung der Rolle von Verbänden im politischen System hat sich in den letzten Jahrzehnten in Deutschland deutlich gewandelt. Während in den 1950er- und frühen 1960er-Jahren eine ‚Herrschaft der Verbände‘ und davon ausgehend eine Gefahr für Souveränität und Autorität des Staates und für den demokratischen Prozess (vgl. Eschenburg 1955) befürchtet wurde<sup>62</sup>, stellte sich im Verlauf der 1960er-Jahre zunehmend Akzeptanz der Verbände als unverzichtbare Elemente demokratischer Politik (vgl. Fraenkel 1973) ein. In den 1970er-Jahren konzentrierte sich die Verbändeforschung auf die Untersuchung konstruktiver Beiträge der Verbände zur Steuerung der Gesellschaft (vgl. Schmitter 1974; Lehmbuch 1977; Schmitter 1979). Diese Entwicklung spiegelt auch die sehr unterschiedliche Einschätzung der Effekte des Wirkens der Verbände in Wissenschaft und politischer Öffentlichkeit wider (vgl. Kleinfeld et al. 1994). Gleichwohl konstatieren von Winter/von Blumenthal auch 2014 noch ein Defizit an wissenschaftlichen Erkenntnissen zum politischen Einfluss von Interessengruppen auf Parlamente (vgl. von Winter/von Blumenthal 2014: 7). Die Frage, in welchem Maß Erkenntnisse national basierter Verbändeforschung auf europäische und internationale Politikgestaltung übertragen werden können (vgl. Studinger 2013: 38 ff.), macht deutlich, dass einer sich verändernden, globalisierten Welt der europäischen und supra- und internationalen vergleichenden Politikforschung<sup>63</sup> ein besonderer Stellenwert zukommt.

Während in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten gerade die Bündelung der Interessen in starken Verbänden oder Dachverbänden als eine wesentliche Voraussetzung für das Wahrgenommenwerden – zumindest in der Umwelt- und Entwicklungspolitik – galt, wird dies unter veränderten politischen Rahmenbedingungen und komplexeren Entscheidungsprozessen zunehmend infrage gestellt. Willems/von Winter fragen, ob „überhaupt noch andere als situative Faktoren maßgebend [...]“ (2007: 41) für das Zustandekommen von Politikergebnissen sind. In der Forschung werden seit geraumer Zeit zwei vorherrschende Entwicklungen wahrnehmbar: zum einen die starke Zunahme von einzelnen gegenüber kollektiven Akteuren (vor allem Verbänden), zum anderen die zunehmende Professionalisierung der Interessenvertretung (vgl. Lahusen 2005). Demnach kann zwischen zwei Kategorien von Interessenvertretung unterschieden werden: zum einen einer kollektiven Interessenvertretung (Verbände und informelle Zusammenschlüsse, die Interessen einer gesamten Branche vertreten), zum anderen der nicht-kollektiven Interessenvertretung (sogenannter ‚In House‘-Interessenvertretung und der Vertretung durch externe Dienstleister) (vgl. Joos 2011: 136). Auch Michalowitz bestätigt den Trend, dass zunehmend einzelne Unternehmen ihre Interessenvertretung nicht mehr allein ihren jeweiligen (Branchen-)Verbänden überlassen, sondern diese selbst durch eigene Verbindungsbüros vor Ort wahrnehmen (vgl. Michalowitz 2007: 58; Oehmer 2013: 17). Befürworter sehen darin die Möglichkeit einer effizienteren, auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittenen Interessenvertretung, welche von Verbänden häufig nicht in gleicher Weise geleistet werden kann (vgl. Joos 2011). Demgegenüber stellt eine Interessenaggregation durch Verbände nach Haacke aus volkswirtschaftlicher Sicht eine positive Entwicklung dar, weil die Verbandstätigkeit „staatsentlastende und selbstregulative Funktionen“ (Haacke 2006: 168) übernehme. Diese Einschätzung wird auch von Speth ge-

<sup>62</sup> Eine derartige Sichtweise findet sich weder in den USA, wo Pluralismus und Initiative als eine der Grundlage der Demokratie gelten, noch in den meisten europäischen Staaten.

<sup>63</sup> z. B. bei Maloney/van Deth (2008), Roßteutscher (2010), Kohler-Koch (2011d), van Deth (2004)



teilt, da Unternehmen nicht an Kompromissen sondern an der Sensibilisierung der Entscheidungsträger für ihre individuellen Belange interessiert seien (vgl. Speth 2003: 45 f.).

Im supranationalen und internationalen Rahmen werden übergeordnete Strukturen oder Dachverbände – ggf. in Netzwerken organisiert – aus Sicht der Organisationen schon deswegen notwendig, um begrenzte Ressourcen nicht zum Hindernis der Mitwirkung werden zu lassen (vgl. Curbach 2003: 97; Heins 2002b: 139). Dennoch sehen sich Verbände auf dieser Ebene dem Problem einer zunehmend schwieriger zu überschauenden Akteurskonstellation gegenüber (vgl. Huthöfer 2010: 52).

Mitgliederverbände bündeln die Interessen ihrer Mitglieder und vertreten diese gegenüber der Politik. Da in Mitgliederverbänden von NGOs Organisationen mit unterschiedlichen Themenstellungen, politischer Couleur, Organisationsgröße, finanzieller Ressourcen sowie Verbindung zu Entscheidungsträgern in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vertreten sind, sind Mitgliederverbände häufig sehr heterogen und dadurch zugleich bei zunehmender Größe immer weniger in der Lage, die vielfältigen Interessen ihrer Mitglieder zu bündeln (vgl. Willems/von Winter 2007: 37). Dies kann Auswirkungen auf die wahrgenommene Legitimation des Mitgliedsverbandes haben (vgl. ebd.). Zur Bedeutung der Größe von Organisationen/NGOs für die innerorganisatorische Entscheidungsfindung wird auf Kapitel 2.3 verwiesen (vgl. u. a. Naschold 1969 zit. in von Alemann/Schmid 1998: 29). Weitere Nachteile einer Verbandsmitgliedschaft für einzelne NGOs können auch in der thematischen und strategischen Reduzierung von Verbands-Reaktionen auf staatliches Handeln, in einem gesteigerten Bedarf an Finanzmitteln und Mitarbeitern, in möglichen Konflikten zwischen organisationaler Effizienzsteigerung, Professionalität und (basisdemokratischer) Partizipation gesehen werden (vgl. Lahusen/Jauß 2001: 66 f. und 103 ff.).

Während das deutsche Verbändesystem lange als durch Herausbildung nationaler Organisationen geprägt beschrieben wird, das wegen der typisch korporativen Vermittlungsmuster einen systematischen Einbezug der Verbände in den politischen Meinungsbildungs- und Willensbildungsprozess ermöglicht, so lässt sich inzwischen eine zunehmende Erosion traditioneller korporatistischer Strukturen auf der nationalen Ebene feststellen (vgl. Gellner 1995: 57), die zu einem deutlichen Anpassungs- und Modernisierungsdruck aufseiten der Verbände führt (vgl. Huthöfer 2010: 52). Manche sehen mit dieser Entwicklung einhergehend den Rückgang des ‚sozialen Kapitals‘ (vgl. Heinze 2011: 470) als Grundlage sozialer und politischer Partizipation (vgl. van Deth 2009: 651 f.) infolge einer nur noch eingeschränkten Bindungsfähigkeit traditioneller Organisationen in westlichen Gesellschaften (vgl. Heinze 2011: 470 f.).

### **2.2.3.3 Durchsetzbarkeit von Interessen**

In der Verbändeforschung finden sich hinsichtlich einer theoretischen Fundierung verschiedene Ansätze, die sich vereinfacht danach ordnen lassen, ob sie eher den Aspekt der Durchsetzung im Sinne der Verwirklichung von Interessen oder eher den Aspekt der Interessenbildung beschreiben. Relevant für die vorliegende Untersuchung ist die Frage nach der Durchsetzbarkeit konkurrierender Interessen. Geht man – in neo-pluralistischer Perspek-

tive – davon aus, dass unterschiedliche Interessen in einer Gesellschaft gleichberechtigt nebeneinanderstehen und der Staat die Rolle des Vermittlers zwischen den organisierten Interessen mit dem Ziel des Gemeinwohls einnimmt (vgl. Fraenkel 1991: 271 ff.), so muss die Möglichkeit der Beteiligung aller gegeben sein. Gerade die Möglichkeit der Beteiligung aller wird durchaus angezweifelt (vgl. von Alemann 1987: 43). Dieser Zweifel wird nicht nur auf der Ebene europäischer Politikgestaltung, sondern auch in der vergleichenden Politikforschung sehr wohl empirisch bestätigt (vgl. u. a. Kohler-Koch 2011c: 251 ff.).

Auch aus konflikttheoretischer Perspektive wäre nicht ein Gleichgewicht von Interessen, sondern die Dominanz privilegierter Gruppen anzunehmen, die über Organisationsfähigkeit und Konfliktfähigkeit verfügen (vgl. Offe 1969: 159). Damit stellt sich die Frage, ob in einer solchen Betrachtung Entwicklungspolitik als von einer privilegierten Gruppe vertreten bezeichnet werden kann.

Für Politiker als die Adressaten von politischer Interessenartikulation wäre im Sinne der ‚Neuen Politischen Ökonomie‘, wonach jedes Verhalten und alle Interessen eines Individuums einer Kosten-Nutzen-Abwägung unterliegen (vgl. Olson 1968: 32 f.), anzunehmen, dass die Interessen eher Aufmerksamkeit finden, die für den einzelnen oder seine Gruppe (z. B. Fraktion oder Partei) nützlich und an vorhandene Entscheidungen anschlussfähig sind (Take 2012: 78). Solche Prozesse ließen sich auch mit tauschtheoretischen Überlegungen vom Grundsatz her in Einklang bringen, würden aber als alleiniger Erklärungsansatz nicht ausreichen, da Interessenartikulation und politische Entscheidungsmacht durch Asymmetrie gekennzeichnet sind. Sofern die Aussage zutrifft, dass „Politicians will not concede that they are standing in a relationship with interest groups“ (Willems 1997 zit. in Meissner 2015: 9), wäre zu prüfen, ob NGOs von Politikern mit Interessengruppen gleichgesetzt werden und wenn ja, ob Politiker dann einen Einfluss von NGOs auf ihre Entscheidungen bestätigen würden.

#### **2.2.4 Zwischenfazit**

Nach der Ermittlung des Forschungsstandes hinsichtlich des möglichen Beitrages der Interessengruppen- und Verbändeforschung zur Frage des politischen Einflusses von NGOs wird abgeleitet, Interessenvertretung als das Herantragen von Absichten und Forderungen an das politische System zu verstehen.

In der Politikwissenschaft können als gemeinsame Kriterien von Interessengruppen Nicht-Staatlichkeit, eine gewisse Dauerhaftigkeit und die Interessenartikulation gegenüber dem Staat benannt werden, wobei die Form der Vertretung nicht relevant ist. In den meisten deutschsprachigen Publikationen werden für Verbände als gemeinsame Kriterien Einflussnahme, bestimmte Organisationsmerkmale und Mitgliederinteressen genannt. Ergänzend sind Non-Profit-Orientierung, Freiwilligkeit und Öffentlichkeit von Bedeutung. Diese können – mit Ausnahme von Mitgliederinteressen – ebenso auch als Merkmale von NGOs genannt werden, wobei NGOs abweichend vor allem durch den Aspekt der advokatorischen Interessenvertretung charakterisiert sind (Kap. 2.1.1.2).

Aggregation von Interessen für Dritte und ihre Kommunikation an die Politik mit dem Ziel der Durchsetzung ist abhängig von der Organisierbarkeit und Konflikt- bzw. Anschlussfähigkeit im politischen wie gesellschaftlichen Raum. Je kollektiver, d.h. je weniger konkret Interessen sind, umso schwieriger sind ihre Organisierbarkeit und Durchsetzung. Wenn aber Entwicklungszusammenarbeit in erheblichem Maße durch advokatorische Interessenvertretung forciert wird und zugleich nicht den starken Interessen zugeordnet werden kann, stellt sich die Frage, ob und welchen (konkreten) Einfluss NGOs auf die relevanten Politikentscheidungen haben. In der wissenschaftlichen Befassung mit Interessen kann durchaus noch ein Defizit bezüglich des Nachweises erfolgreicher Interessenvertretung und Einfluss konstatiert werden (vgl. von Winter/von Blumenthal 2014: 7).

## **2.3 Lobbying**

### **2.3.1 Begriffsklärung**

Der Begriff Lobbying wird in Politik, Wirtschaft, Medien und Gesellschaft häufig und in vielfältigen Zusammenhängen verwendet.<sup>64</sup> McGrath spricht von einer Begriffsverwirrung, die durch den teilweise synonymen Gebrauch u. a. der Begriffe Lobbying, Governmental Relations<sup>65</sup>, Public Affairs<sup>66</sup> in Literatur und Praxis entsteht (vgl. McGrath 2005: 15).

Nach Lahusen/Jauß umfasst Lobbying alle Handlungen von Interessengruppen bzw. ihren Repräsentanten, die eine Beeinflussung der Entscheidungen öffentlicher Instanzen zum Ziel haben (2001: 52). Kleinfeld et al. beschreiben Lobbying oder Lobbyismus als „die direkten und in der Regel informellen Versuche von Vertretern gesellschaftlicher Interessen, auf die Akteure des politischen Entscheidungsprozesses konkret einzuwirken, um Politikergebnisse in ihrem Sinne zu verändern“ (2007: 10). Berry/Wilcox fügen ihrer Definition als ein wesentliches Merkmal die Legalität der Einflussversuche zu und verstehen unter Lobbying „any legal means used to try to influence government“ (2009: 6).

Wehrmann nennt Lobbyismus eine „Chiffre für sämtliche Formen der direkten, informellen, überwiegend öffentlich nicht unmittelbar beobachtbaren Versuche von gesellschaftlichen Interessen, auf die Akteure des politischen Entscheidungsprozesses einzuwirken, um kurz-, mittel- oder langfristige Politikergebnisse in ihrem Sinne zu verändern“ (Wehrmann 2007 zit. in Luft 2010: 37).

Zerfaß et al. beschreiben Lobbying in ihrer Analyse „Lobbying in Berlin“ als „direkte, interessengeleitete und kommunikative Beeinflussung von politischen Entscheidungsprozessen durch Akteure, die nicht an diesen Entscheidungen beteiligt sind“ (2009: 16) und damit als Spezialfall der politischen Interessenvertretung, wobei Letztere als jede politische Kommunikation mit Beteiligung politischer Akteure skizziert wird.

---

<sup>64</sup> Der Begriff ‚Lobbying‘ wird von einigen Autoren synonym für Interessenvertretung genutzt. Im Englischen wird zunehmend auch der Begriff ‚Advocacy‘ für Interessenvertretung gebraucht.

<sup>65</sup> Unter ‚Governmental‘ bzw. ‚Government Relations‘ wird bei Greven „die Beziehungspflege zwischen Unternehmen und politischen Entscheidungsträgern“ (Greven 2009: 53) verstanden. Siehe dazu auch Kap. 2.3.1 C.

<sup>66</sup> Public Affairs befassen sich mit einem engeren Adressatenkreis. Hier geht es um strategisches Informationsmanagement zwischen Politik, Unternehmen und Gesellschaft, gleichsam einer ‚begrenzten Öffentlichkeit‘. Im Mittelpunkt stehen die Inhalte, die mithilfe von Analysen, Eingaben und der Planung und Durchführung von Veranstaltungen befördert werden (vgl. Joos 2011: 18.).

Weitere Differenzierungen finden sich bei Greven, die den Begriff Lobbying verwendet für die von Akteuren intendierte punktuelle Beeinflussung einer Zielgruppe für politische Entscheidungen, ohne an diesem Entscheidungsprozess formal beteiligt zu sein (vgl. Greven 2009: 132). Lösche definiert Lobbying als „die Beeinflussung von primär staatlichen Repräsentanten, von der Kommune bis zur nationalen und europäischen Ebene, [...] um im eigenen partikularen Interesse die Gesetzgebung bzw. die Durchführung, die Implementation der Gesetze mitzugestalten“ (2007: 20). Die Definition von Milbrath<sup>67</sup> versteht Lobbying in Abgrenzung von politischer Partizipation als eine stellvertretende Kommunikation mit dem Ziel der Einflussnahme: „Lobbying is stimulation and transmission of a communication, by someone other than a citizen acting on his own behalf, directed to a governmental decision-maker with the hope of influencing his decision“ (Milbrath zit. in McGrath 2005: 17, urspr. 1965).

Im Hinblick auf eine abgrenzende Begriffsklärung unterscheidet von Alemann ‚Lobbying‘ als interne Beeinflussungsmethode, zu der er in erster Linie das personelle Eindringen von Verbandsvertretern in Parteien, Parlamente und Regierungen zählt (1987: 172), von ‚pressure‘ als dem von Interessengruppen ausgeübten öffentlichen Druck, der u. a. durch „die Mobilisierung der öffentlichen Meinung über die Medien“ (ebd.), durch Kundgebungen oder Boykottaktionen ausgeübt wird. Als schwächere Form von ‚pressure‘ können hier auch Kampagnen genannt werden, die durch Mobilisierung der Bürger oder Bürgergruppen und Öffentlichkeit die Artikulation von Interessen gegenüber der Politik unterstützen. Eine Kampagne ist nach Eberlei „[...] eine inszenierte Form gesellschaftlicher Kommunikation, die mit klar operationalisierten Zielen und Strategien politische Interessen auch gegen Interessen und Machtpotenziale anderer Akteure zur demokratisch legitimierten Durchsetzung verhelfen will“ (2005: 388). Metzges beschreibt NGO-Kampagnen als „eine Sammlung von verbundenen und koordinierten Taktiken und Strategien, die von einer oder mehreren NGOs eingesetzt werden, um konkrete politische Ziele in einem abgrenzbaren Zeitraum zu adressieren“ (2006: 24 f.). Für zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs sind Kampagnen „eine zunehmend beliebtere Form, um auf wichtige Entscheidungen politischer oder privatwirtschaftlicher Akteure einzuwirken“ (Eberlei 2005: 286).

Bei einer Vielfalt begrifflicher Klärungsversuche lässt sich als zentrales Element von Lobbying herausarbeiten: die Beeinflussung von Personen oder Institutionen, die politische Entscheidungen vorbereiten oder treffen, in Richtung auf Ziele der eigenen – oder vertretenen – Organisation. Wenn auch hinsichtlich der Art der Interessenvertretung – advokatorisch (NGOs) oder für die eigenen Mitglieder (Verbände und Interessengruppen) – Unterschiede bestehen, so muss in der Anwendung von Lobbying als Methode (Kap. 2.3.2) zwischen den Organisationen nicht unterschieden werden.

### **A) Politikberatung**

Abgrenzen muss man Lobbying von Politikberatung, in der bei beiderseitigem Einverständnis Informationen angefragt und ausgetauscht werden, die zu Politikentscheidungen beitragen können (vgl. Baruth/Schnapp 2015: 247).<sup>68</sup> Politische Berater und Experten gelten als ein-

<sup>67</sup> Lester W. Milbrath gilt in den USA als Pionier der wissenschaftlichen Arbeit zu Lobbying. Er hat Lobbying prominent als „communication process“ (Milbrath 1965) beschrieben.

<sup>68</sup> Zur Entwicklung der Grauzone zwischen Politikberatung und Lobbyismus sowie zur Problematik der begrifflichen und sachlichen Abgrenzung und Verwischung von Differenzen s. u. a. Heinze (2009); Hasenritter et al. (2007).

flussreiche Eliten in den modernen Industriegesellschaften der westlichen Welt. „Im Rahmen eines politischen Systems besteht ihre wichtigste Aufgabe in der Produktion von Wissen für politische Entscheidungen und in der Beratung verantwortlicher Institutionen“ (Gellner/Hammer 2010: 28). Diese Beratung „soll auf der Basis einer langfristigen Zusammenarbeit in dauernder Wechselbeziehung mit Parlament und Öffentlichkeit durchgeführt werden, in der beide Seiten voneinander lernen und sich gegenseitig belehren“ (ebd. 49; vgl. auch Lompe 1977: 495 f.).

Schober/Römmele kommen demgegenüber zu dem Urteil, klassische „expertenbasierte Politikberatung“ stoße in diesem Zuge immer mehr an ihre Grenzen (2011: 46). „Das Beratungsmonopol von Wissenschaftlern und Fachexperten löst sich in einer komplexen Gesellschaft voller potenzieller Wissensträger und Problemlöser zunehmend auf“ (Collet/Tillmann/Schwickert 2011: 11-31). Die „Weisheit der Vielen“ (ebd.) sei zunehmend gefragt, der Bürger ein Experte und Berater der Politik. Unter anderem daraus folgern die Autoren: „Auch die Gesellschaft will und kann die Politik erfolgreich beraten“ (ebd.).<sup>69</sup>

## **B) Public Affairs**

Priddat/Speth (vgl. 2007: 8) verstehen Public Affairs als einen Oberbegriff – eine allgemein akzeptierte Definition von Public Affairs (PA) gibt es nicht – für strategische Kommunikation mit dem Kern des Lobbyings. Auch bei Strauch steht der Lobbybegriff im Mittelpunkt der Betrachtung, wenn er von „Einwirkung auf Entscheidungsträger und Entscheidungsprozesse durch präzise Information“ (Strauch 1993: 19) spricht. Althaus et al. (2005: 262) differenzieren stärker zwischen einem direkten Lobbyingprozess und dem indirekten Einwirken über Meinungsbildner und Medien, ein Ansatz, dem sich auch Priddat/Speth (vgl. 2007: 8) anschließen.

Der Begriff PA bezeichnet so eine eher PR-orientierte Form von Lobbyismus an der Schnittstelle zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die u. a. auch wissenschaftliche Analysen, Wissensmanagement und Werbung einschließt (vgl. a. a. O.: 9). Interessenvertretung durch PA bedient sich sowohl der Methoden klassischer Public Relations (Presse- und Medienarbeit, Issues Management etc.) als auch spezifischer Instrumente wie Kommunikation mit und Beratung von relevanten Entscheidungsträgern, direkt oder über Meinungsbildner und Medien, politisches Monitoring, CSR (Corporate Social Responsibility).

Die hier beschriebenen Ziele zu erreichen, war in der korporatistisch orientierten Bundesrepublik über Jahrzehnte vor allem Aufgabe der Verbände. Heute wird PA entweder als interner Prozess, d. h. im Eigeninteresse, von Unternehmen, Verbänden, NGOs, Gewerkschaften etc. betrieben oder zunehmend extern, d. h. von spezialisierten Dienstleistern (PR-Agenturen, Lobbyingfirmen etc.) im Auftrag realisiert. Gründe dafür gibt es viele, vor allem zu nennen sind hier das schwindende Vertrauen der Firmen und Organisationen in die Verbände sowie die fehlende Möglichkeit ausländischer Firmen und Organisationen, in Verbänden

---

<sup>69</sup> Als Beispiele erfolgreicher Gesellschaftsberatung nennen Collet et al. auf europäischer Ebene die Europäischen Bürgerkonferenzen (European Citizens' Consultations, ECC), „ein äußerst erfolgreiches Dialog- und Beteiligungsformat“ (Collet et al. 2011: 202), in dem Bürger zusammen mit Experten über die Zukunft der Europäischen Union debattieren und konkrete Handlungsempfehlungen erarbeiten, die hochrangigen Europapolitikern übergeben werden. Ähnlich funktioniert, so Collet et al., auch das Bürger-Forum als groß angelegtes Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland (vgl. dazu ausführlich Hierlemann/Wohlfahrt 2010: 105-114).

mitzuwirken. Politische Ideenagenturen „... ersetzen damit partiell Aufgaben von Interessengruppen und Parteien, die diesen im Zuge von gesellschaftlichen Veränderungen abhandengekommen sind, bzw. nicht mehr ‚geglaubt‘ werden“ (Gellner/Hammer 2010: 50). PA ist somit zur Konkurrenz der Verbände geworden und führt – zumindest in Deutschland – zu einer Erosion des Korporatismus (vgl. Priddat/Speth 2007: 7). Welche Bedeutung dies für die Akzeptanz von NGOs in der Politik und Ministerialbürokratie hat, wird zu prüfen sein.

### C) *Government Relations*

Eine klare Trennung der Aktivitäten, die unter Politikberatung, Public Affairs und Government Relations verortet werden, lässt sich nicht vornehmen. Government Relations (GR) wird als eine dem Lobbying übergeordnete Strategie zur „Beziehungspflege zwischen Unternehmen und politischen Entscheidungsträgern“ (Grevén 2009: 53) verstanden, auf der „weitere Public Affairs Strategien, wie zum Beispiel das Lobbying, auf[bauen]“ (ebd.). Durch eine kontinuierliche Beziehungspflege zu Entscheidungsträgern aus Regierung und Parlament wird nach dieser Vorstellung Lobbying als die punktuelle Beeinflussung von Entscheidungen erleichtert. „Die Beziehungspflege mit den politischen Entscheidungsträgern [dient] dabei sowohl der Gewinnung relevanter Informationen aus dem Bereich der Politik und Gesetzgebung, als auch der Präsentation der generellen Anliegen und Interessen des Unternehmens“ (ebd.). Ein beispielhaft typischer Leistungs- und Aufgabenkatalog (Tab. 5) eines externen Anbieters

Tabelle 5: Beispiele für Angebots- und Leistungskataloge von GR-Anbietern

Beispiel A
<p>Unser Government Relations Team unterstützt Unternehmen, Verbände und NGOs im Dialog mit der Politik.</p> <p>Das politische und regulatorische Umfeld für Unternehmen und Institutionen wird immer komplexer. Neben der nationalen wird die europäische und die globale Ebene immer wichtiger. In diesem Umfeld nur auf aktuelle Gesetzesinitiativen zu reagieren, reicht nicht mehr aus. Vielmehr ist ein tiefes Verständnis politischer Trends, Themen und potentieller Risiken notwendig, um vorausschauend zu agieren.</p> <p>Leistungsspektrum</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Entwicklung von politischen Strategien</li> <li>•Politische Begleitung von M&amp;A Transaktionen</li> <li>•Monitoring und Sammeln von Hintergrundinformationen</li> <li>•Stakeholder Mapping/Identifikation der relevanten Akteure</li> <li>•Themenmanagement</li> <li>•Agenda Setting</li> <li>•Aufbau und Betreuung von Allianzen</li> <li>•Positionspapiere, Studien, Leitartikel</li> <li>•Planung und Durchführung von politischen Gesprächen</li> <li>•Veranstaltungen: Konferenzen, Roundtable, Seminare, 1:1 Gespräche</li> <li>•Public Affairs Training</li> <li>•CEO Positionierung in Berlin</li> </ul>

Beispiel B
<p>[...] positioniert Unternehmen, Verbände, Regierungsinstitutionen, Parteien, NGOs und Länder im öffentlichen Raum.</p> <p>Wir unterstützen unsere Klienten dabei, politische Prozesse zu verstehen, Kommunikationsstrategien zu entwickeln sowie die gesellschaftliche und politische Agenda nachhaltig zu beeinflussen.</p> <p>Zu unseren Stärken zählen klare Analysen, Zugang zu Entscheidungsträgern, ein internationales Netzwerk und die Entwicklung kreativer Lösungen.</p> <p>Wir arbeiten eng mit Anwaltskanzleien, Beratungsunternehmen, Werbeagenturen und Think Tanks zusammen.</p> <p>Unsere Arbeit hat vier Schwerpunkte: Government Relations, Campaigning, Political Branding und Corporate Political Responsibility (CPR).</p>

Quelle: Beispiel A: [www.bohnen-kallmorgen.com](http://www.bohnen-kallmorgen.com) (Zugriff: 24.01.2015);  
Beispiel B: [www.bohnen-pa.com](http://www.bohnen-pa.com) (Zugriff: 03.04.2016)

macht deutlich, welches Arbeitsspektrum in Verbindung mit Politikbeeinflussung gesehen wird. Die Fülle genannter Angebote von der Beobachtung und Analyse politischer Prozesse über die Entwicklung von Maßnahmen bis hin zur Kontaktpflege lässt deutlich werden, dass NGOs professionell (Kap. 2.3.2) agieren müssen, wenn sie entwicklungspolitische Themen erfolgreich vertreten wollen. Die aus der US-amerikanischen Politik stammende Form der Beziehungspflege gewinnt vor dem Hintergrund einer immer komplexer werdenden Politiksituation international, europäisch und auch national an Bedeutung und relativiert die in einem korporatistischen Gesellschaftsmodell dominante Rolle der Verbände zunehmend – ggf. auch als deren Auftragnehmer (vgl. Joos 2011: 155 f.; s. auch Priddat/Speth 2007: 7). Für Deutschland wird diese Entwicklung sehr deutlich mit dem Umzug der Regierung von Bonn nach Berlin in Verbindung gebracht.

### 2.3.2 Methoden, Instrumente und Bedingungen erfolgreichen Lobbyings

Sowohl in der wissenschaftlichen Befassung mit der Thematik wie bei eher praxisorientierten Ausarbeitungen sind die Methoden und Instrumente der Interessenvertretung nach verschiedenen Kriterien klassifiziert worden. Take verwendet den Begriff der Aktionsform und unterscheidet konventionelle von unkonventionellen Aktionsformen (vgl. Take 2012: 77). Zu den konventionellen Aktionsformen rechnet er Informationsbeschaffung und -weitergabe, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit, zu den unkonventionellen Aktionsformen u. a. Petitionen und Demonstrationen. Joos' (2011) Ansatz ist deutlich differenzierter mit der Unterscheidung von strukturellen versus prozessualen Instrumenten des Lobbyings als eine Methode der Interessenvertretung. Auf der strukturellen Ebene wird kollektive von nicht-kollektiver Interessenvertretung unterschieden. Von einer kollektiven Interessenvertretung in der Form eines ‚Inside-Lobbyings‘ spricht man, wenn ein ehemaliger oder aktiver Verbandsangehöriger als Parlamentarier tätig ist. Unter ‚Outside-Lobbying‘ versteht man die Tätigkeit eines klassischen Lobbyisten. Nicht-kollektive Interessenvertretung meint die Einzelvertretung eines Unter-

nehmens oder einer Organisation durch einen Mitarbeiter („Inhouse-Lobbying“) oder durch einen externen Dienstleister wie Kanzlei, Public-Affairs-Agentur oder Government-Relations-Agentur. Auf der Prozess-Seite werden monoprozessuale, d. h. auf eine einzelne Person bezogene (Telefon, E-Mail, Newsletter, Gespräch, Informationen, Positionspapiere und Stellungnahmen), von polyprozessualen, d. h. auf mehrere Personen bezogene (Workshops, Diskussionen, sogenannte parlamentarische Abende), Instrumente unterschieden. Als ergänzende Instrumente sind hier noch Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen zu nennen.

Die Methoden der Interessengruppen zur Beeinflussung politischer Entscheidungen sind vielfältig. „Erfolgreich ist moderne Lobbyarbeit dann, wenn es den Interessenvertretern gelingt, ihre speziellen Interessen mit dem gesellschaftspolitischen Allgemeinwohl zu verknüpfen und mithilfe einer gezielten Meinungskampagne den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen“ (Köppl 2005: 195). Korte hält für „am wirkungsvollsten [...] traditionell [...] für die Lobbyisten die direkte Einflussnahme auf die Regierungsbürokratie und auf einzelne Abgeordnete“ (Korte 05.04.2008). Dabei kann „ein Informationsaustausch für beide Seiten von grundsätzlichem Nutzen sein, um Fachwissen sachkundig abzuklären. Der Spielraum für Unabhängigkeit und das Abwägen von Gemeinwohl gegen Einzelinteressen kann dabei durchaus gewahrt bleiben“ (ebd.), stellt Korte grundsätzlich fest.

Lobbying kann per definitionem als erfolgreich bezeichnet werden, wenn die adressierten Akteure im Sinne des angestrebten politischen Zieles handeln (Kap. 3.2.1). Als eine relevante Herausforderung der Lobby- und Interessengruppenforschung gilt das methodische Problem der Erfassung und Bewertung von Erfolg bzw. Einfluss (vgl. Seifer 2009; Studinger 2013; Koch 2014; s. auch Kap. 3.2.2), was auch dafür eine Erklärung sein dürfte, dass Forschungslücken bei der Frage zum Einfluss von Interessengruppen auf Politikentscheidungsprozesse konstatiert werden (vgl. Studinger 2013: 37; Koch 2014: 14 f.).

Gliedert man den Politikprozess in Phasen, so kommt der Phase der Politikformulierung und Entscheidung – also der Phase in der ‚aus Vorschlägen Programme werden‘ – für die Lobbytätigkeit besonderer Stellenwert zu. Zerfaß et al. sehen diesen Zeitpunkt als besonders relevant für Lobbyisten an, da in dieser Phase der Entwürfe von Gesetzen die Einflussmöglichkeiten am größten sind (vgl. Zerfaß et al. 2009: 29). Demgegenüber ist in der nachfolgenden Phase der Politikimplementierung die Rolle der Lobbyisten auf die Beobachtung der Umsetzung beschränkt. Eine Ausnahme ist dort gegeben, wo die Lobbygruppe (z. B. ein Verband, eine Organisation) selbst Umsetzungsaufgaben übernimmt (z. B. im Sozialbereich).

Als entscheidend für erfolgreiches Lobbying gelten der richtige Zeitpunkt, die Fähigkeit, Informationen so effizient wie möglich zu kommunizieren sowie sie an den „richtigen Adressaten zu kanalisieren“ (Buchner et al. 2005: 219 ff.; vgl. auch Studinger 2013: 40; Marshall 2012: 38). Die ‚richtigen Adressaten‘ müssen jedoch nicht immer die letztendlichen ‚Entscheider‘ sein. So zeichnet sich das untersuchte Politikfeld Entwicklungspolitik als strukturell komplex aus. Eine genaue Fach- und Personenkenntnis des zu lobbyierenden Feldes gilt als notwendig. Wehrmann weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung des ‚personellen Umfeldes‘ hin. In einem frühen Stadium bereits die „sogenannten Vorentscheider“ zu kennen und Kontakt zu ihnen aufzunehmen, da bereits zu diesem Zeitpunkt die Weichen für den „formalen Prozess der Entscheidung“ (Wehrmann 2007: 52) gestellt werden, wird als günstige Bedingung beschrieben. In diesem Sinne wird auch die Einflussnahme auf Mitarbeiter der



Exekutive als zunehmend wichtiger und erfolgversprechender betrachtet als die Einflussnahme auf Parlamentarier (vgl. Patzelt 2014: 15; Heinze 2011: 468; Priddat/Speth 2007: 13; auch Baruth/Schnapp 2015: 247). Ausgenommen sind die zuständigen Berichterstatter der Fraktionen und deren Mitarbeiter (vgl. Speth 2006: 100). Auch für die Ebene der EU werden vergleichbare Ergebnisse berichtet, wonach im EU-Parlament die ‚Rapporteurs‘ Lobbyinformationen bei den Fach-Sekretariaten zu validieren suchen, während diese wiederum sich ihre Expertise u. a. bei den Lobbyisten und ‚organisierten Interessen‘ beschaffen (vgl. Marshall 2012: 128 f.).

Zur Einflussnahme werden unterschiedliche Mittel und Wege genutzt wie Gutachten, Expertisen, Entwürfe, Informationen oder Einladungen. Buchner et al. weisen auf die Bedeutung der eingesetzten Mittel für den Einfluss und Erfolg von Lobbyarbeit hin (2005: 216). Dabei sind unter ‚Mittel‘ nicht nur Finanz- oder Kommunikationsmittel, sondern auch Dialogformen und -instrumente zu verstehen. Wehrmann benennt als das „wirksamste aktive Lobbyinstrument“ (2007: 46) das persönliche Gespräch (s. dazu auch Brühl 2005: 269; Grasselt/Korte 2007; Priddat/Speth 2007: 26). ‚Direktes Lobbying‘ in Form einer direkten und persönlichen Kommunikation mit „dem relevanten Entscheidungsträger (inklusive der Mitarbeiter, Berater)“ (Köppl 2008: 210) wird als besonders wirkungsvoll beschrieben. Dabei kann ein Trend in der Eigenwahrnehmung der Berater festgestellt werden, die sich selbstbewusst in erster Linie als ‚Informationsdienstleister‘ zwischen den Systemen Politik und Wirtschaft und nicht mehr als ‚pressure groups‘ im klassischen Sinne verstehen (vgl. Milinewitsch 2005: 47). Vor dem Hintergrund konkurrierender Interessen ist nach Joos (1998, 2011) die organisatorische Zuordnung von Interessenvertretung zur obersten Führungsebene (eines Unternehmens) sinnvoll. Von zentraler Bedeutung ist die Beachtung des tatsächlichen Machtzusammenhanges in der adressierten Stelle (vgl. Bender/Reulecke 2003: 45), der sich von der institutionellen Machtverteilung durchaus unterscheiden kann.

Erfolgreiches Lobbying ist also vor allem Prozessbegleitung. Die Bedeutung guter Kenntnisse über die Prozesse im Rahmen der Entscheidungsfindung gilt als ein wichtiges Element für Lobbyerfolg (vgl. Leif/Speth 2006: 26; Strässer/Meerkamp 2015: 229). Buchner et al. stellen die Beschränkung des Beraters/Lobbyisten der Information auf das Wesentliche als Erfolgsfaktor heraus (vgl. Buchner et al. 2005: 210). Demgegenüber stellt Burson-Marsteller in ihrer Untersuchung 2001/2003 fest, dass die Effektivität der Lobbyarbeit besonders hoch sei, wenn möglichst umfassende Daten und Untersuchungen zur Verfügung gestellt würden (vgl. Buchner et al. 2005: 221).

Parlamentarische Informationsveranstaltungen (als Lobbyinstrumente) werden in der Literatur als Mittel zur „Aufrechterhaltung des Kommunikationsflusses mit politischen Entscheidungsträgern“ (Wehrmann 2007: 46) bezeichnet. Sie gelten als geeignetes Instrument der Kontaktaufnahme und Kontaktpflege (vgl. Lianos/Hetzel 2003; Rumpf 2003 zit. in Wehrmann 2007: 46). Verglichen mit dem Instrument des direkten Gespräches im kleinen Kreis wird das Instrument der parlamentarischen Informationsveranstaltungen jedoch als weniger wirksam eingeschätzt (vgl. Sebaldt et al. 2002 zit. in Wehrmann 2007: 46 f.). Vor allem Verbände, die über Ressourcen wie Geld, Wissen und Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungszentren verfügen, „werden sich im Prozess der Interessenvermittlung eher direkter und nichtöffentlicher Formen der Interessenartikulation (Lobbying) bedienen“ (Donges 2006: 139).

Medienzugang und Medienaufmerksamkeit werden als wesentliche unterstützende oder auch bahnnende Faktoren bezeichnet, um Interessen politisch zu transportieren (für eine vertiefte Betrachtung s. Bieth 2012; Oehmer 2013: 18). Der Einsatz und Erfolg dieser auch als ‚outside lobbying tactics‘ bezeichneten Strategien ist wesentlich abhängig von strukturellen Voraussetzungen. Mahoney (2008: 189 ff.) vergleicht das Vorgehen in der EU mit dem in den Vereinigten Staaten und kommt zu dem Ergebnis, dass das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Medienlandschaft einerseits sowie eine andere politische Philosophie – größere demokratische Verantwortung der Politiker – andererseits die (noch) geringere Nutzung von ‚outside lobbying‘ in der EU im Vergleich zu den USA erklären kann. Nach Huthöfer (vgl. 2010: 58) dominiert in Deutschland die Bevorzugung des (in der angelsächsischen Forschung als ‚inside strategy‘ bezeichneten) direkten Lobbyings.

Kampagnen als Unterstützungsinstrument für Lobbying – nach Lahusen (2002: 89 f.) als Einfluss-Kampagnen verstanden – erfordern eine „breite Trägerstruktur [als] [...] offenbar [...] wichtige Voraussetzung für die wirkungsvolle Durchführung einer Kampagne“ (Eberlei 2005: 391 ff.). Mit einer breiten Trägerstruktur werde eine breitere Streuung der politischen Anliegen sowie das Erreichen diverser Adressaten garantiert und damit die Struktur politischer Entscheidungsprozesse realisiert, da die meisten „politischen Entscheidungen [...] nicht von einem Adressaten alleine zu fällen“ (a. a. O.: 397) sind. In diese Richtung weist auch Lahusen (vgl. 2000: 287-304) mit der Feststellung, dass internationale Kampagnen mit lokalen und nationalen Teilkampagnen verschränkt sein sollten. In welchem Maß NGO-Kampagnen – insbesondere im entwicklungspolitischen Feld auf internationaler Ebene – erfolgreich sein können, wird nach Eberlei wesentlich bestimmt vom Umfang der Anforderungen im oder am System, d. h. der Anschlussfähigkeit der Forderungen an die Positionen der Entscheidungsträger. Systemimmanente Veränderungen haben danach größere Realisierungschancen als systemverändernde (2002: 27).

Wie schon gezeigt (Kap. 2.3.1) nimmt mit der thematischen wie organisatorischen Komplexität von Politikthemen einerseits und der differenziellen Verfügbarkeit von Mitteln und Wegen andererseits auch die Vielfalt der Lobbyformen zu.<sup>70</sup> Ein systematischer Überblick über Erfolgsbedingungen wird jedoch dadurch erschwert, dass nach Zerfaß et al. gilt: „so offen der Berufszugang auch ist, so verschlossen geben sich die Lobbyisten gegenüber der Öffentlichkeit“ (Zerfaß et al. 2009: 27).

Zur empirischen Analyse der eingesetzten Methoden und Instrumente der in die Studie einbezogenen NGOs wird auf Kapitel 5 verwiesen.

### **2.3.3 Demokratietheoretische und gesellschaftliche Einordnung**

Lobbyismus gilt in der liberalen Demokratietheorie als unverzichtbarer Bestandteil einer Demokratie, ohne den diese ihre Funktionsfähigkeit einbüßen würde (vgl. Zerfaß et al. 2009; Bentele 2007; Marshall 2012: 13). Die Möglichkeit, sich zusammenzuschließen, um eigene Interessen zu vertreten, ist für eine Demokratie konstitutiv (vgl. u. a. Bulmahn 2013; Strässer/Meerkamp 2015: 220). Die gesellschaftliche Verankerung und Bewertung von

---

<sup>70</sup> Zerfaß et al (2009: 28) sprechen in diesem Zusammenhang von einer Pluralisierung von Interessenvertretung.

Lobbying ist jedoch abhängig von Vorstellungen über das Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft, bei denen mitteleuropäische und anglo-amerikanische Unterschiede konstatiert werden müssen. Nach der liberalen Demokratietheorie ist Lobbyismus Ausdruck der verfassungsrechtlich verankerten Vereinigungsfreiheit und ein wesentliches Mittel für die Berücksichtigung und Durchsetzung der jeweiligen Gruppeninteressen.

Zwei Diskussionslinien lassen sich feststellen: Lobbying bei den politischen Einrichtungen der EU (Rat, Kommission und Parlament) folgt – zumindest zum Teil – anderen Kriterien, Bedingungen und Einflüssen als bei den nationalen politischen Einrichtungen (vgl. Kohler-Koch/Eising 1999; Plehwe 2015: 126 f.). Und: Im Lobbying in Deutschland wird – wie schon erwähnt – deutlich eine alte ‚Bonner-Zeit‘ und eine neue ‚Berliner-Zeit‘ unterschieden (vgl. Lehning 2004: 108 f.; Leif/Speth 2003: 28; Strässer/Meerkamp 2015: 240 f.), vom (Neo-) Korporatismus zu einer eher marktförmigen Interessenartikulation (vgl. Baruth/Schnapp 2015: 250).

In Deutschland hat in den vergangenen zehn Jahren vor allem in den Medien, aber auch in der Politikwissenschaft eine zunehmend kritische Auseinandersetzung mit der Lobbytätigkeit von Verbänden und Unternehmen stattgefunden<sup>71</sup>, die sich insbesondere auf die Entsendung bzw. Entleihung von Mitarbeitern externer Einrichtungen an Regierungsstellen zur Mitwirkung bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, aber auch auf die Rolle von haupt- oder ehrenamtlichen Verbandsrepräsentanten als politische Entscheider (Abgeordnete) bezog (vgl. Oehmer 2014: 47; Baruth/Schnapp: 2015: 255). Der Deutsche Bundestag hat sich mit dieser Kritik auseinandergesetzt und durch einen Auftrag an die Regierung sichergestellt, dass im Rahmen einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift die Bedingungen beschrieben werden, unter denen externe Mitarbeiter in Behörden mitwirken können sowie eine regelmäßige Berichterstattung über die Situation erfolgt. Das zuständige Bundesministerium des Inneren betont in seinem ersten Bericht 2008 u. a., dass ein Personalaustausch sinnvoll sei, um gegenseitiges Verständnis zu fördern und spezifisches, temporär benötigtes Wissen zu akquirieren (s. dazu Luft 2009: 46 ff.). Dies macht deutlich, dass das Interesse an Austausch oftmals aufseiten der Entscheidungsträger in der Politik ähnlich groß ist wie aufseiten der Interessenvertretungen. Daher formuliert Sebaldt, dass Lobbyismus ein Tauschgeschäft des Handelns von Informationen und politischer Unterstützung gegen die Interessenberücksichtigung bei staatlicher Entscheidungsbildung sei (1997: 374). Kritisch hinterfragt wird allerdings, ob es sich um ein gleichwertiges oder aber asymmetrisches Tauschgeschäft handelt, da dem Informationsvorsprung des Lobbyisten oder Public-Affairs-Agenten letztlich das Entscheidungsmonopol in der Form eines Rechtsaktes des Parlamentariers bzw. der Verwaltung gegenübersteht.

Politische Entscheidungsträger schätzen offensichtlich die Beratungsfunktion, wissen aber auch um die Eigeninteressen von Interessenvertretern, ihre Absichten und Vorstellungen durchzusetzen. So ist die Gratwanderung zwischen gewinnbringendem Nutzen des Informationsflusses und Einflussnahme durch Interessengruppen politischen Entscheidungsträgern durchaus bewusst: „Diese Form des Lobbyismus ist – sofern die letztendliche Entscheidung über die Aufnahme oder Ablehnung eines eindeutigen Vorschlages dem Parlament über-

---

<sup>71</sup> Büschemann: „Nicht alles, was Lobbyisten sagen, ist verwerflich. Nicht alles, was Abgeordnete planen, ist vernünftig.“ (Kommentar: Lobbyismus – Scheinheilige Debatte, Süddeutsche Zeitung 1. März 2016)

lassen bleibt – nicht nur legitim, sondern auch notwendig“ (Bulmahn 2010 zit. in: The House of Public Affairs 2010).<sup>72</sup>

Bei Gesetzgebungsverfahren ist es inzwischen zur politischen Praxis der Ministerien – und bei gewichtigen Vorhaben auch der Ausschüsse des Deutschen Bundestages – geworden, Anmerkungen und Eingaben von Interessengruppen, Organisationen und Unternehmen anzuhören und gegebenenfalls zu berücksichtigen. Befürworter (vgl. Kleinfeld et al. 2007: 7; Sebaldt/Straßner 2004) der systemexternen Beratung für politische Entscheidungsträger stellen die Schärfung des eigenen Standpunkts hervor, die mit der Anhörung von Verbänden und Sachverständigen und der Aneignung deren Sachverstand und Spezialwissen einhergehen kann. Konkret könnten Fehler aufgedeckt und unscharfe Formulierungen oder grundsätzliche Fehlkonstruktionen vermieden werden. Anhörungen im Deutschen Bundestag oder Konsultationen in den Ministerien sollen die in der Gesellschaft bestehenden Interessenkonflikte hervorheben, sodass Politiker – denen nicht alle gesellschaftlichen Konflikte präsent sein können – reagieren können. Anhörungen von Interessenvertretern dienen demnach konkret der Politikberatung (vgl. Sebaldt/Straßner 2004).

Legt man das Weber'sche Politikverständnis zugrunde, wonach Sach- und Machtfragen untrennbar miteinander verwoben sind, so muss die wachsende Vermischung von Beratern (Experten, Wissenschaftlern, Gewerkschaftern, Wirtschaftsvertretern mit jeweils spezifischen Interessenlagen) und demokratisch legitimierten Politikern mindestens als demokratietheoretisch bedenklich eingeschätzt werden, wie dies einzelne Vertreter aus Exekutive, Legislative und (politikwissenschaftlicher) Forschung auch tun: So sieht Korte durch die (Selbst-)Ermächtigung einer Pseudo-Politikberatung und anderer Politikmakler die Gefahr einer Degradierung parlamentarischer Beratungs- und Entscheidungsgremien zu medial getriebenen Ratifikationsorganen (vgl. Hirscher/Korte 2003). Er nimmt damit Bezug auf Aussagen von Johannes Rau sowie Hans-Jürgen Papier, die er für berechtigt und in der Politikwissenschaft für nicht hinreichend diskutiert hält (vgl. ebd.).

Ohne eine derartige Gefahr zu leugnen, sehen Zerfaß et al. die demokratische Legitimation für Lobbying durch eine Reihe von Grundrechten im Grundgesetz der Bundesrepublik (GG) gewährleistet: Art. 5 (Meinungs- und Pressefreiheit), Art. 8 (Versammlungsfreiheit), Art. 9 (Vereinigungsfreiheit) und Art. 17 (Petitionsrecht). Darüber hinaus hatte das Bundesverfassungsgericht schon 1956 die Legitimität von lobbyistischer Einflussnahme bestätigt (BVerfGE 5, 85, 232; vgl. auch Papier 2006a, 2006b). Weniger öffentliche Aufmerksamkeit hat der als „Built-in-Lobbyismus“ oder „inneres Lobbying“ (Oehmer 2014: 47) bezeichnete Sachverhalt, dass nicht wenige Abgeordnete des Deutschen Bundestages ehemalige oder aktive Verbandsmitglieder sind. Eine solche Funktion müssen sie gemäß Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) vom 2. Juli 1980 in der Fassung vom 23.04.2014<sup>73</sup> der Verwaltung anzeigen. Anlage 2 der GOBT regelt die Registrierungspflicht für Verbände und deren Vertreter. Nur bei Vorliegen der dort geforderten Informationen ist der Erhalt eines Hausausweises möglich, der den Zutritt zur ‚Lobby‘ des Bundestagsgebäudes erlaubt (vgl. auch Anhang 2, § 2 Zutrittsberechtigung, Abs. 4). Auch nach der Gemeinsamen Geschäfts-

<sup>72</sup> Büschemann führt dazu in seinem Kommentar ‚Lobbyismus – Scheinheilige Debatte‘ in der Süddeutschen Zeitung vom 1. März 2016 aus: „Die mangelnde Transparenz der Lobby-Arbeit ist problematisch. Aber Gespräche von Politikern mit Interessenvertretern dürfen nicht deshalb verboten werden, weil Abgeordnete vor bösen Einflüssen zu bewahren sind. Wer so denkt, macht die Abgeordneten kleiner, als sie sind.“

<sup>73</sup> Deutscher Bundestag (2015): [http://www.gesetze-im-internet.de/btgo\\_1980/](http://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/) (Zugriff: 01.06.2016)

ordnung (GGO) der Bundesministerien (Die Bundesregierung o. J.) besteht für Vorstände von Verbänden eine Mitteilungspflicht an die Bundestagsverwaltung. Allerdings regelt die GGO auch, wann wer am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen ist (vgl. Baruth/Schnapp 2015: 249).

Für den Wechsel aus der Politik in die Wirtschaft oder zu Verbänden hat der Deutsche Bundestag nach langen Jahren der Diskussion am 2. Juli 2015 ein Regulativ verabschiedet, wonach eine Karenzzeit von 18 Monaten für Minister, Staatssekretäre und Kanzler nach Ausscheiden aus der Funktion in den entsprechenden Gesetzen verankert wird.<sup>74</sup> Eine Gesetzesinitiative zur Errichtung eines verpflichtenden Lobbyregisters<sup>75</sup> wurde dagegen von der Regierungskoalition im Juni 2016 abgelehnt.

Bemerkenswert sind die Ergebnisse von Zerfaß et al. (2009), wonach NGOs [dort NPO] in der Bevölkerung vielfach nicht mit Lobbyismus in Verbindung gebracht werden, obgleich diese sich durchaus des Instruments bedienen. Und dass NGOs „gute Lobbys“ per se seien, muss mit dem Ziel von Demokratie, Gewaltenteilung und Transparenz nach Heins vor allem für Regieren jenseits des Nationalstaates, weniger für einen etablierten demokratischen Staat bezweifelt werden (vgl. Heins 2006: 73).

Auf europäischer Ebene wird die politische Bedeutung von Lobbying weitgehend positiv bewertet: „lobbying at Parliament served as a very useful purpose as part of the democratic process“ (Galle 1992: 2) und Kohler-Koch zitiert schon 1995 aus einem Papier der Europäischen Kommission: „The Commission views lobbies and interest groups as being important for its work“ (1995: 3). Dafür dürfte entscheidend sein, dass die europäischen Institutionen (insbesondere die Kommission) keine repräsentative demokratische Basis haben und daher verstärkt ‚Legitimationsquellen‘ suchen. Mit dem Ziel einer ausreichenden Transparenz werden sowohl bei der Europäischen Kommission wie auch im Europäischen Parlament Register – allerdings nur freiwillige – über Lobbyisten und Lobbytätigkeiten geführt (vgl. Zerfaß et al. 2009: 32 ff.).

Eine kritische Betrachtung von Lobbyismus in Deutschland stellt die NGO LobbyControl an. Anerkannt wird, dass „Interessengruppen ihre Anliegen zu Gehör bringen und ihre Wünsche und Bedenken in die politische Entscheidungsfindung einbringen, [...] legitim [ist]. Meinungs- und Koalitionsfreiheit sind zentrale demokratische Grundrechte.“ (LobbyControl 2016: 1). Gleichwohl bringe aber „in seiner heutigen Ausprägung der Lobbyismus die Demokratie in Bedrängnis“ (vgl. ebd.). Begründet wird dies mit einem gesellschaftlichen Machtungleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessengruppen. Als eine wichtige Transparenzmaßnahme wird die Einführung eines verpflichtenden Lobby-Registers mit detaillierten Angaben über Inhalte und Umfang der Tätigkeiten gefordert, wie es z. B. in den USA besteht (vgl. ebd.), wie auch eine aktive Rolle des Staates über die eines Interessenmoderators hinaus (vgl. Fücks 2003: 46).

Gesondert zu betrachten ist die Lobbyarbeit der Kirchen, die nicht primär eigennützige Ziele wie Unternehmen oder deren Verbände verfolgen, sondern – ähnlich den NGOs im Sozial-, Entwicklungs- und Umweltbereich – sich primär advokatorisch für sozial Schwache, für Entwicklung, aber auch für die eigenen Interessen als größte nichtstaatliche Arbeitgeber in Deutschland engagieren (vgl. Holzhauer 2006: 269 f.). Als Körperschaften des öffentlichen

<sup>74</sup> <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18115.pdf#P.11178> (Zugriff: 18.03.2016)

<sup>75</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18177.pdf> (Zugriff: 25.08.2016)

Rechts ist für sie die Aufnahme in die Lobbyliste nicht erforderlich, die Zugangsregelung erfolgt nach BTGO-1980, Anhang 1, des Deutschen Bundestages. Lobbyarbeit ist so den Kirchen auch im engeren Bereich des Parlaments – eingeschlossen auch die Büros der Abgeordneten etc. – für ihre umfangreiche Rolle im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit möglich.

#### **2.3.4 Zwischenfazit**

Lobbying wird als Methode der Interessenvertretung durch Einwirken auf politische Entscheidungen ohne direkte Beteiligung an den Entscheidungen verstanden. Lobbying kann durch direkte, ‚inside‘-Interessenvertretung oder ‚extern‘ in der Form der Public-Affairs- oder Government-Relations-Vertretung erfolgen. Lobbying richtet sich sowohl an das parlamentarische System (Parlamentarier, deren Mitarbeiter, die Fraktionen und Mitarbeiter) als auch an die Ministerialverwaltung. Demgegenüber ist Politikberatung gekennzeichnet durch eine wissen(schafts)-basierte Kommunikation zwischen politischen Entscheidern bzw. Entscheidungsvorbereitern und Experten.

Lobbying wird im Hinblick auf Chancengleichheit kontrovers diskutiert, gleichwohl gilt Lobbying als unverzichtbares Element politischer Entscheidungsfindung in einer funktionierenden, von Gewaltenteilung gekennzeichneten Demokratie. Die Akzeptanz von Lobbying ist zwischen verschiedenen Gesellschafts- und Politiksystemen (USA vs. EU vs. D) deutlich unterschiedlich, wobei Lobbyarbeit von NGOs weniger kritisch bewertet wird als die von wirtschaftsbasierten Organisationen.

Bedingungen erfolgreichen Lobbyings werden in einer Reihe von wissenschaftlichen Arbeiten beschrieben. Es ist als problematisch anzusehen, dass Kriterien für Einfluss selten eindeutig definiert und operationalisiert sind, sodass durchaus Forschungslücken gegeben sind. Unabhängig von der Operationalisierungsfrage gelten als Kernvoraussetzungen erfolgreichen Lobbyings das Wissen um und der Zugang zum richtigen Adressaten, der richtige Zeitpunkt bei guter Kenntnis des Bearbeitungs- und Entscheidungsprozesses, der persönlich-direkte Kontakt und eine Medienbegleitung sowie ggf. auch eine unterstützende Kampagne.

Für die vorliegende Untersuchung folgt daraus, dass die Akteure und Adressaten hinsichtlich der Beachtung bzw. Umsetzung dieser Voraussetzungen im Prozess zu den entwicklungspolitischen Finanzentscheidungen der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages zu befragen sind.

#### **2.4 Schlussfolgerungen für das NGO-Konzept der Untersuchung**

Die Aufbereitung von – in politischen Veröffentlichungen wie auch in Forschungsarbeiten – vorliegenden Definitionen und Konzepten von NGOs und den benachbarten Begriffen Zivilgesellschaft, Neue Soziale Bewegungen, Dritter Sektor und Sozialkapital werden nachfolgend zu einer NGO-Konzeption verdichtet, mit der die Fragestellung der Studie – Einfluss

von NGOs auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen in Deutschland – untersucht wird.

Trotz der terminologischen Vielfalt zum NGO-Begriff haben Merkmale herausarbeiten lassen, die als charakteristisch für NGOs und als deren Kernelemente betrachtet werden. Dies sind Freiwilligkeit, Unabhängigkeit vom Staat, Non-Profit-Basis (d. h. nicht Gewinn ausschüttend), Gemeinwohlorientierung sowie formal organisiert und advokatorisch tätig. Sie sind leitend für die Auswahl der Organisationen, deren Einfluss auf Finanzentscheidungen zur Entwicklungszusammenarbeit zwischen 1998 und 2009 in der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages) untersucht wird. Die besondere Rolle, die den christlichen Kirchen in Deutschland historisch, verfassungsrechtlich und – im Dritten Sektor und der Entwicklungszusammenarbeit – durch ihr konkretes Handeln zukommt, rechtfertigt trotz ihres Status als Körperschaften öffentlichen Rechts ihre Subsumption unter das NGO-Konstrukt der vorliegenden Studie. Lobby-Organisationen oder -Agenturen werden nicht unter das NGO-Konzept gefasst, da sie in der Regel weder die Kriterien altruistisch-advokatorischer und non-profit-basierter Arbeit erfüllen noch eine formale Organisation aufweisen.

Verbände, Interessen- und Lobbygruppen haben als Teile der Zivilgesellschaft eine Reihe von Gemeinsamkeiten mit NGOs, sie teilen mit NGOs das allgemeine Ziel Politik zu beeinflussen und wenden identische oder vergleichbare Methoden. Der Zugang zur Politik ist allerdings differenziert zu betrachten. Während bei Registrierung („Lobbyliste“) alle Gruppierungen Zugang zum Bundestag und den Abgeordneten erhalten können, bleibt es nur den registrierten Verbänden vorbehalten, in Gesetzgebungsverfahren zu Anhörungen zugelassen zu werden.

Im Konkreten können die genannten Organisationen sehr wohl auch Konkurrenten sein, sofern sich ihre Ziele wechselseitig ausschließen oder einschränken. Die Ergebnisse der Verbände-, Interessen- und Lobbyforschung insbesondere im Hinblick auf die eingesetzten Methoden und den Erfolg ihrer Arbeit lassen sich bei der Entwicklung des empirischen Teils der vorliegenden Untersuchung berücksichtigen.

### 3 Einfluss und politisches Entscheiden – Ansätze

Stellt man die Frage, ob NGOs Einfluss auf Entscheidungen ‚der Politik‘ zur Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik haben, so wird man auf den ersten Blick zu der Aussage kommen, dass dies selbstverständlich so sei. Denn politische Instanzen gelten heute in einer zunehmend komplexeren und interdependenten Welt ohne die ‚Unterstützung‘ Dritter – zivilgesellschaftlicher Organisationen oder NGOs – einerseits als nicht hinreichend informiert (vgl. Kohler-Koch 2011d: 7) und andererseits – bei fehlenden Möglichkeiten der Bürger zur oder fehlendem Interesse an politischer Partizipation (vgl. van Deth 2008: 250) – als nur eingeschränkt legitimiert (vgl. u.a. Kohler-Koch 2011b: 25).

Eine wesentliche Entwicklung der Politik der letzten drei Jahrzehnte ist ihre immer stärker werdende – zumindest partielle – Loslösung von einer überwiegend nationalen Handlungs- und Entscheidungsebene hin zu supra- und internationalen Institutionen, an denen die betroffenen Bürger im Sinne einer repräsentativen Demokratie immer weniger (direkten) politischen Anteil nehmen können. Nationale Entscheidungskompetenzen wandern im Sinne einer Entstaatlichung von Politik in inter- und supranationale Institutionen ab, deren Legitimationsgrundlage im demokratietheoretischen Sinne nicht selten eher dürftig ist. In einer globalisierten und vernetzten Welt stellen sich neue politische Herausforderungen, die neue Formen der politischen Koordination und Kooperation erforderlich machen. Die neuen Problemlagen und Strukturen zu überschauen, ist aber nicht nur für den einzelnen Bürger, sondern auch für nationale Politiker zunehmend schwieriger bis oftmals unmöglich geworden. Viele politische Institutionen richten daher ihr Interesse auf eine Beteiligung von NGOs bzw. Zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGOs), um im Sinne des Konzeptes ‚good governance‘ Legitimationsdefizite auszugleichen (vgl. Freise 2008: 3). Aus der Tatsache der Inanspruchnahme von NGOs bzw. ZGOs durch Institutionen der Politik wird in der Regel abgeleitet, dass diese auch Einfluss haben. Es wurde schon an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, dass seit geraumer Zeit die Stimmen häufiger und lauter geworden sind, die einen tatsächlichen Einfluss von NGOs bzw. ZGOs infrage stellen, da empirische Nachweise über Einfluss vielfach fehlen (vgl. Klein 2002).

Für die Untersuchung dieser Frage ist es notwendig zu differenzieren,

- was unter Einfluss verstanden wird;
- wie Einfluss gemessen/erfasst wird bzw. gemessen/erfasst werden kann;
- wer Adressat von Einflussversuchen ist;
- ob es charakteristische zeitliche Strukturen für Einflussnahmen gibt;
- welche Einflussmittel und -wege differenziert werden können;
- ob Bedingungen für erfolgreichen Einfluss konkretisiert werden können.

Zuvor gilt es aber zu klären, welche wissenschaftlichen Vorstellungen über politisches Entscheiden in modernen Demokratien bestehen, aus denen Anknüpfungspunkte für die Beurteilung von Einfluss gewonnen werden können.



### 3.1 Modelle und Theorien politischen Entscheidens

In Politik- und Sozialwissenschaften finden sich zahlreiche Versuche und Ansätze, das Zustandekommen politischer Entscheidungen in demokratisch verfassten Gesellschaften abzubilden, nachvollziehbar zu machen oder auch prognostizieren zu können. Grob lassen sich diese danach unterscheiden, ob sie den Prozess oder das Ergebnis des Entscheidens betrachten und ob sie einen struktur- versus akteurzentrierten Fokus der Analyse wählen.

Lübbe betont die Bedeutung der Alternativen als wichtiges Element von Entscheidung, die als eine Situation verstanden wird, bei der alternative Handlungsmöglichkeiten bestehen, aber ‚entscheidende Gründe‘ nicht vorhanden und nicht zu beschaffen sind (1971: 17 ff.). Ähnlich formuliert auch Dougherty, wenn er ausführt: “Decision-making is simply the act of choosing among available alternatives about which uncertainty exists.” (Dougherty zit. in Dougherty/Pfaltzgraff 1990: 469). Rüb bemängelt eine klare Ausfüllung des Begriffs der Entscheidung in Policy-Analysen, wenn Politik „in der Regel definiert wird als diejenige Aktivität, die der Vorbereitung, Herstellung und Durchführung einer gesamtgesellschaftlich verbindlichen *Entscheidung* dient“ (2006: 2). Ähnlich formuliert Easton: “Decisions are [...] the ‚outputs‘ of the political system, by which values are authoritatively allocated within a society“ (Easton 1965 zit. in Dougherty/Pfaltzgraff 1990: 468).

Entscheiden kann demnach charakterisiert werden als die Auswahl einer Handlung – wobei „Nicht-Handeln“ auch eine Form der Handlung darstellt – aus einer mindestens zwei Alternativen umfassenden Handlungsoption. Hinsichtlich der Kriterien und Bedingungen, nach denen die Auswahl erfolgt, bestehen in den einzelnen theoretischen Ansätzen unterschiedliche Vorstellungen. Dies gilt auch für die Frage, ob Kollektiventscheidungen – wie sie für Politik typisch sind – den gleichen Kriterien folgen wie Individualentscheidungen. Darauf wird nachfolgend eingegangen werden.

Sowohl für Individualentscheidungen als auch für Kollektiventscheidungen in der Politik – Letztere sind Entscheidungen von Regierungen, Parteien und Parlament zuzurechnen – lassen sich normative und deskriptive Forschungsansätze unterscheiden. Normative Ansätze, zu denen auch Theorien auf der Basis von Rational-Choice (RCT) zu rechnen sind, befassen sich vor allem mit der Frage von idealem, auf Rationalität – verstanden als Nutzenmaximierung – aufbauendem Entscheidungsverhalten, also damit, wie eine Entscheidung bei einem gegebenen Problem getroffen werden sollte. Deskriptive Entscheidungstheorien zielen auf die Beschreibung und Erklärung realen Entscheidungsverhaltens ab und gehen von der Annahme (Beobachtung) aus, dass individuelle und soziale Faktoren ein rein rationales Verhalten eher selten vorkommen lassen. In der Befassung mit dem Prozess des Entscheidens kommt zum Vorschein, dass oftmals vor einer Entscheidung weder das Problem klar umrissen ist noch alle Alternativen und Konsequenzen ermittelbar sind (vgl. Bretzke 1980; Rüb 2006: 20).

Zumeist wird bei Entscheiden von einem Prozess gesprochen, in dem sich – je nach Autor unterschiedlich viele – Phasen abgrenzen lassen (vgl. Lasswell 1968; Gillenkirch 2015<sup>76</sup>). Gemeinsam ist allen Ansätzen die Problemerkennung und -definition einerseits und Hand-

---

<sup>76</sup> <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/entscheidungsprozess.html> (Zugriff: 21.08.2016)

lung bzw. Aktion – wozu auch das Nicht-Entscheiden gehört – andererseits. Hinsichtlich der Zwischenphasen wie auch der Frage des Endpunktes (Handlung oder Evaluation der Handlung sowie mögliche Revision der Entscheidung) bestehen demgegenüber unterschiedliche Vorstellungen. So sieht beispielsweise Lasswell (1968: 182) im Rahmen seines Policy-Cycle-Modells das Ende eines Entscheidungsprozesses in der möglichen Revision („termination“) nach Überprüfung („appraisal“), während bei Gillenkirch nach der eigentlichen Entscheidung die fünfte Phase Realisationsentscheidungen genannt wird.

### 3.1.1 Rational-Choice Ansätze

In Politik- und Sozialwissenschaften ist die Zahl der dem Leitgedanken der Rationalität verpflichteten Theorien und theoretischen Ansätze im Verlauf der Jahrzehnte deutlich gewachsen und die dabei entstandene Variationsbreite ist erheblich: ausgehend von Max Webers Zweckrationalität ([1921] 1976: 13) zu den frühen Ansätzen über das Machtstreben von Parteien und die Nutzenorientierung von „Bürokraten“ bei Downs (1957, 1968: 21 ff.), den kognitiven Grenzen der Informationsverarbeitung mit der daraus folgenden eingeschränkten („bounded“) Rationalität bei Simon (1957). Aus Sicht der RCT sind Handlungen – wozu auch politische Entscheidungen zu rechnen sind – das Ergebnis der Auswahl aus verfügbaren Handlungsalternativen, die „am ehesten angesichts der vorgefundenen Situationsumstände bestimmte hoch bewertete Ziele zu realisieren verspricht“ (Esser 1991: 431). Aus Erwartungen über die Wirkung des Handelns und Bewertungen über das mögliche Ergebnis der Handlung werden Präferenzlisten bezüglich eines möglichst maximalen Nutzens oder Gewinns aus den Alternativen gebildet. Kognitive und evaluative Leistungen des Individuums führen zur Handlungsauswahl bzw. zur Entscheidung im Einzelfall (a. a. O.: 431 f.).

Im Alltagshandeln wird das Individuum die kognitiven und evaluativen Prozesse aufgrund natürlicher Verarbeitungsgrenzen keinesfalls vollständig leisten können. Diese eingeschränkte Verarbeitung, bei Simon (1957: 198)<sup>77</sup> als „bounded rationality“ bezeichnet, gelingt über schon vorliegende Wissensstrukturen und Erfahrungen einerseits und nach Simon (ebd.) durch eine Beschränkung auf einen „satisficing“ statt „maximizing“ Nutzen. Esser (vgl. 1991: 441) geht davon aus, dass ein Individuum nur dann Kalkulationen zu Handlungsalternativen mit einem maximalen Nutzen anstellt, wenn die Aufwände zur Beschaffung der notwendigen Informationen nicht zu hoch sind. Das Individuum handelt in diesem Rahmen rational.

Nach der RCT folgen politische Handlungen und Entscheidungen als Kollektiventscheidungen (von Regierungen oder Parteien) der gleichen Nutzenabwägung wie es die Handlungen und Entscheidungen der Einzelpersonen tun (vgl. Esser 1991). Regierungen, Parteien und Parlamente sind demnach rational und strategisch denkende Akteure, die ihren Nutzen in Machterwerb und Machterhalt, in eher kurzfristigen, öffentlichkeitswirksamen Themen und Zielerreichungen bei möglichst geringen Kosten – im Sinne von Aufwand – sehen oder sehen müssen. Für die Ministerialverwaltung dürfte – im Unterschied zum Ziel des

---

<sup>77</sup> „I shall call the principle of bounded rationality: The capacity of the human mind for formulating and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behavior in the real world — or even for a reasonable approximation to such objective rationality“ (Simon, 1957, p. 198).

Machterhalts durch Wiederwahl bei Parlamentariern – als Steuerungsgröße eher der zu betreibende Aufwand für eine Handlung bedeutsam sein.

Individuelle und kollektive Rationalität können sehr wohl voneinander abweichen, da nach Olson (1965 zit. in Buchstein 2012: 28; Olson 1965, 1968) unter Nutzenkalkulation ein Individuum in größeren oder großen Gruppen gegebenenfalls einen vergleichsweise größeren Aufwand (im Sinne der Leistungen für die Gruppe) erbringen muss als der Gewinn daraus, der sich in Großgruppen auch ohne direkte Beteiligung erreichen lassen kann (beispielsweise erreichen sogenannte ‚Trittbrett-Fahrer‘ bei geringem Aufwand ein Maximum an Nutzen). Diese Bewertung des Handelns von Individuen nach einer Theorie des kollektiven Handelns wird von Olson selbst nicht als passgenau für das Handeln von Individuen in ‚philantropischen‘ oder Wohltätigkeits-Thematiken gesehen (1968/2004: 158 Fn. 91). Ob Entscheidungen zur Entwicklungsfinanzierung – dem Gegenstand der vorliegenden Untersuchung – als politische Entscheidung der einzelnen Abgeordneten oder Beamten in der Verwaltung von individueller, nicht-kollektiver Befriedigung durch ein Gefühl von persönlichem moralischem Wert (ebd.) gesteuert werden, ist bisher nicht bekannt.

Tauschtheoretische Ansätze politischen Handelns und Entscheidens gehen ebenfalls vom Konzept der Nutzenmaximierung aus (vgl. Coleman 1991: 17; Downs 1968: 6; Olson 1968/2004). Individuelle und kollektive Akteure wie politische Organisationen sehen danach aufgrund eigener begrenzter Bedingungen die Notwendigkeit, externe Ressourcen zur Erreichung eigener Ziele zu nutzen. Für entwicklungspolitische NGOs bedeutet dies beispielsweise, dass die ‚Kosten‘ (materielle wie ideelle) einer Mitgliedschaft in einem Verband wie VENRO vom Nutzen eines stärker wahrgenommenen Werdens‘ im politischen Prozess übertroffen werden. Nach Coleman (1991) kann Politik als ein Tauschgeschäft verstanden werden, in dem rationales Handeln Kostenminimierung bei Nutzenmaximierung bedeutet. Das Tauschgeschäft ist allerdings von einer Machtungleichheit geprägt, da individuelle Akteure sowohl in der Regel über weniger Ressourcen verfügen als kollektive Akteure und auch die Entscheidungsbefugnis nur der Politik (Verwaltung und Parlament) zusteht. Überträgt man Downs‘ Tauschkonzeption von Wahlprozessen, nach der Politiker und Parteien als Anbieter von Programmen und Wähler als Konsumenten der von der Politik angebotenen bzw. angekündigten Leistungen verstanden werden (vgl. Downs 1968), auf das thematische Engagement von Parlamentariern, so stellt sich die Frage, ob das ‚Angebot‘ Entwicklungspolitik – als ein schwaches Interesse – von den Konsumenten, d. h. die Wähler im Wahlkreis, mit Zustimmung honoriert wird.

Auch NGO-Handeln lässt sich unter dem Aspekt eines Tauschgeschäftes betrachten, denn NGOs sind vor allem durch Expertise und öffentliche Resonanz für politische Institutionen nützlich (vgl. Mahoney 2004; s. auch Kap. 2.1). Daher bieten sich für NGOs bei Inanspruchnahme durch politische Institutionen Chancen der Einflussnahme. Die der Tauschtheorie unterliegende idealtypische Vorstellung gleichberechtigter Tauschpartner kann allerdings für die Beziehung der NGOs zu den politischen Institutionen nicht angenommen werden, da NGOs formal nicht die Macht besitzen, von politischen Institutionen für eine erbrachte Beratungsleistung eine ‚Gegenleistung‘, z. B. in der Form von Einfluss, zu erzwingen. Unabhängig von der formal-rechtlichen Situation der NGOs bleibt zwar denkbar, durch einen die Beratung ergänzenden öffentlichen Druck das angestrebte Ergebnis zu erreichen. Als zutreffender aber ist die Vorstellung einer asymmetrischen Tauschbeziehung anzusehen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass nach Rational-Choice- und Tauschtheorien politische Entscheidungen im Rahmen eines ‚Geschäfts auf Gegenseitigkeit‘ zwischen Politik und Dritten (u. a. Zivilgesellschaft) stattfinden, in dem beide Seiten gebende und nehmende Akteure sind. Ob im Themenfeld Entwicklungsfinanzierung die Beteiligten (Adressaten und Akteure) das Verhältnis von Politik und NGOs (a) als eine Tauschbeziehung verstehen und wenn ja, b) diese als ausgeglichen oder asymmetrisch wahrnehmen, ist bislang nicht beschrieben worden. Es kann angenommen werden, dass diese Wahrnehmung und Interpretation der Akteure Bedeutung für das Ausmaß von Einfluss hat.

### **3.1.2 Institutionalistische Ansätze**

Nach einer intensiven Theorie- und Forschungsphase zum ökonomisch basierten individuellen rationalen Verhalten kehrte im Verlauf der 1980er-Jahre das Interesse an der Bedeutung von Institutionen für das Handeln von Individuen und Organisationen zurück.

Unter dem Institutionen-Begriff, sei er ökonomisch, soziologisch – wie bei March/Olsen (1989) – oder politikwissenschaftlich ausgerichtet, wird „ein für soziale Gruppen spezifisches Regel- und Normsystem“ (Jansen 2000: 2) verstanden, das die Handlungen der (politischen) Akteure strukturiert (vgl. Jakobi 2007: 10), korporative Akteure konstituiert und Anlässe für Interaktionen definiert (vgl. Schneider/Janning 2006: 93). Institutionen sind nach Scharpf „Regelsysteme [...], die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren“ (2000: 77). Institutionen sind Regelsysteme „deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss, [...]“ (Mayntz/Scharpf 1995: 49). Sie strukturieren die Handlungsverläufe dadurch, dass sie die Wahrnehmungen, Präferenzen und Fähigkeiten (individueller wie kollektiver) Akteure prägen. Strukturieren ist dabei keineswegs nur als Einschränkung, sondern auch als Lenkung zu verstehen, indem individuelle Präferenzen hin zu kollektiven Entscheidungen geführt werden.

Das veränderte Forschungsinteresse wird deutlich in March/Olsens (1989) Ansatz der institutionell, also durch Regeln vorstrukturierten Handlungsebenen der Akteure, aber auch schon Olsons (1968) Überlegungen zur Unterschiedlichkeit von individueller und kollektiver Rationalität sowie Ostroms (1986) Ansatz des sogenannten Rational-Choice Institutionalism, nach dem Situationsmerkmale und institutionelle Regeln als ‚constraints‘ sowie Eigenschaften der Akteure das Entscheidungsverhalten der Akteure bestimmen (vgl. Schneider/Janning 2006: 90).

Institutionalistische Ansätze mit einer eher Ökonomie-basierten Orientierung wie Ostroms Institutional Analysis and Development Framework (IAD framework) (1986) oder der von Mayntz/Scharpf (1995) entwickelte ‚Akteurzentrierte Institutionalismus‘ stellen die durch die Institution und ihre Prozesse vorgegebenen Strukturen, Bedingungen und Regeln als relevant für Entscheidungen und auf die korporativen Akteure einwirkend heraus. Sowohl Ostroms Analyseansatz zur Untersuchung von politischen Entscheidungsprozessen als auch Mayntz und Scharpfs ‚Akteurzentrierter Institutionalismus‘ sind nicht als gegenstandsbezogene Theorien, sondern vor allem als Heuristiken und als Forschungsansätze für die

Meso-Ebene entwickelt (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 39), mit denen das Handeln politischer Institutionen, d. h. insbesondere Organisationen und kollektive Akteure (zum Beispiel Ministerien, Parteien, Wirtschaftsunternehmen), untersucht werden kann (vgl. Schneider/Janning 2006: 85), um öffentliche Politik zu erklären.

Der Akteurzentrierte Institutionalismus vermag also in einer Analyse aufzuzeigen, wie ein politisches Ergebnis (z. B. eine Entscheidung der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik) durch das Handeln des Akteurs ‚NGO‘ im Rahmen eines spezifischen institutionellen Handlungskontextes geprägt wurde. Scharpf schränkt die Genauigkeit der mithilfe des Akteurzentrierten Institutionalismus hervorgebrachten Forschungsergebnisse ein, da nach seiner Sicht der Ansatz nicht beanspruche, „Aussagen über die Determinanten politischer Prozesse treffen zu können“ (2000: 74). Schließlich handelten politische Akteure nicht nur im Rahmen der mehr oder weniger bekannten institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen intentional; ein gewisser Grad an Subjektivität bliebe immer auch Bestandteil ihrer Entscheidungsgrundlage und eröffne damit Handlungsspielräume, die sich einer Analyse durch institutionalistische Ansätze entziehen. Daher sei der Analyseansatz als eine Forschungsheuristik neben anderen zu verstehen (vgl. Scharpf 2000: 74).

Zusammenfassend ist der Akteurzentrierte Institutionalismus dadurch gekennzeichnet, dass er die Wahrnehmung der Akteure und ihre Interpretation der Situation bei begrenzten Handlungsressourcen und durch den institutionellen Kontext beeinflussten Zielen und Präferenzen in den Mittelpunkt der Betrachtung politischen Handelns und Entscheidens stellt. Die Herausarbeitung der Bedeutung der Wahrnehmung und Interpretation von Situationen durch die Handelnden, wie dies im Akteurzentrierten Institutionalismus geschieht, kann als ein wichtiger Aspekt für die Frage eines attribuierten NGO-Einflusses betrachtet werden.

### **3.1.3 Multiple-Streams Ansatz**

Die Subjektivität von Wahrnehmen, Denken und Handeln – wozu auch Entscheiden gerechnet werden muss – bildet das zentrale Element in den Forschungsansätzen, die im weitesten Sinne dem Multiple-Streams Ansatz (MS-Ansatz) zugeordnet werden können und auf John Kingdon (1984) zurückgehen.

Ausgehend von Cohen, March und Olsens „Garbage Can-Modell“ (Cohen et al. 1972) mit der – dem rationalen Handeln in der Politik entgegengesetzten – Vorstellung von „organisierter Anarchie“ bei Entscheidungsprozessen in Organisationen vermittelt auch der Multiple-Streams-Ansatz (MS-Ansatz) von Kingdon auf den ersten Blick zunächst den Eindruck eines stark zufälligen Geschehens im Policy-Prozess. Gleichwohl wird mit der Einführung der besonderen Akteurdimension des „political entrepreneurs“ ein Element der Rationalität aufgenommen. Dies wird noch verstärkt durch die Konzept-Erweiterung (von Nikolaos Zahariadis), die die Rolle des „political entrepreneurs“ nicht nur dem auf den im Policy-Prozess einwirkenden externen individuellen oder kollektiven Akteur zuschreibt, sondern diese Rolle durchaus auch einzelnen Politikern oder Parteien zuordnet. In dieser Akteurdimension wird rationales, wenn auch nicht zwingend planvolles Denken und Handeln bei politischem Entscheiden angenommen (vgl. Zahariadis 2014).

In seiner Auseinandersetzung mit dem Thema der politischen Entscheidung kommt Friedbert Rüb (2006, 2008, 2009) zu der Feststellung, dass der Begriff ‚Entscheidung‘ in der politikwissenschaftlichen Forschung kaum systematisch inhaltlich gefüllt ist. Aktuelle politische Entscheidungen seien aber wesentlich durch die Merkmale der Ambiguität, also der Mehrdeutigkeit von Ereignissen, gesteigerter Komplexität der Problemlagen, Kontingenz der Lösungsalternativen und Knappheit der Zeit für die Entscheidung zu charakterisieren (vgl. Rüb 2011: 18 ff.). Vor diesem Hintergrund schlussfolgert Rüb in Anlehnung an Luhmann, dass Politik zunehmend „von prinzipiengeleiteter und zielorientierter Rationalität auf prinzipienlose und zeitorientierte Reaktivität umschaltet“ (2006: 29; s. auch Luhmann 2000: 142).

Auch bei Kingdon (1984, 1995, 2011) und Zahariadis (2003, 2008, 2014) stellen die Knappheit bzw. der Mangel an Zeit und die Komplexität der Problemlagen eine wesentliche Bedingung im Prozess des politischen Entscheidens dar. Zwar sind die Ausgangsüberlegungen von Kingdon zunächst lediglich auf die retrospektive Analyse und Erklärung des Agenda-Setting im US-amerikanischen Policy-Prozess gerichtet, im weiteren Verlauf wurde der MS-Ansatz jedoch auch auf Entscheidungsverhalten angewendet und hat entsprechende Erweiterungen erfahren (vgl. u. a. Rüb 2008; Herweg 2013). Rübs Überlegungen zur politischen Entscheidung als Prozess stellen Fortentwicklungen aus Kingdons MS-Ansatz dar.

Welchen Beitrag kann der MS-Ansatz, der zu den in den letzten 30 Jahren am häufigsten in der Politikwissenschaft zitierten, aber keineswegs oft systematisch angewendeten Ansätzen gehört (vgl. Herweg 2013: 322), für die vorliegende Fragestellung liefern? Obschon Kingdon keinerlei Ausführungen bezüglich einer Kausalitätskonzeption gemacht hat und folglich die Möglichkeit der Prognose von politischen Entscheidungen in seinem Ansatz fehlt (vgl. Rüb 2008: 99 zit. in Herweg 2013: 322), hat Herweg (2013: 321) herausgearbeitet, welche Hypothesen in Kingdons Ansatz implizit enthalten aber nicht ausformuliert sind – und wie der MS-Ansatz auch mit anderen theoretischen Ansätzen kombiniert werden kann. Von den dort aufgeführten 17 aus dem MSA abgeleiteten Hypothesen sind zwei im Hinblick auf die Fragestellung und Rahmenbedingungen der vorliegenden Studie von besonderer Bedeutung. Untersucht wird die drei Wahlperioden umfassende Regierungszeit von Herbst 1998 bis Herbst 2009, in der es 1998 zu einem vollständigen und 2005 zu einem partiellen Regierungswechsel kam. Herweg extrahiert aus dem MSA die Hypothese: „In der Zeit nach der Regierungsbildung ist ein Wandel wahrscheinlicher“ (a. a. O.: 333). Im Hinblick auf die Diskussion und Entscheidung zum Schuldenerlass und der Kampagne „erlassjahr.de“ kann die extrahierte Hypothese ‚Kampagnen von Interessengruppen erhöhen die Wahrscheinlichkeit für einen Wandel‘ (ebd.) bedeutsam sein.

Wenn, wie schon bei Cohen und Kollegen angelegt (vgl. Cohen et al. 1972), der individuell politisch Handelnde aufgrund begrenzter Aufmerksamkeits- und Verarbeitungskapazitäten – Simon spricht von ‚bounded rationality‘ sowie kognitiven Grenzen (vgl. Simon 1957) – seriell, Organisationen hingegen parallel Themen und Prozesse bearbeiten können, so wird bei stetem Zeitdruck des individuellen politischen Entscheidungsträgers auch sein Unterstützungsbedarf erkennbar. Auch wenn vollständige Information für eine Entscheidung wünschenswert wäre, wird gleichwohl immer nur mit begrenzter Information entschieden werden können. Darüber hinaus ist umfassende Information bei politisch zu entscheidenden Sachverhalten, die durch Ambiguität gekennzeichnet sind, nicht hilfreich, da Mehrdeutigkeit nicht

durch mehr Information eindeutiger wird bzw. aufgelöst werden kann (vgl. Rüb 2011: 19). Politiker müssten demnach kurze und prägnante Informationen durch Beratung oder Lobbying bevorzugen, was zu prüfen wäre.

Kingdons MS-Ansatz will weder – wie dies bei Cohen und Kollegen der Fall ist – die Entscheidung noch das Thema („Problems“) selbst, sondern den Prozess der Zuwendung zu einem Politikthema auf einer Agenda-Liste untersuchen. Das von Cohen und Kollegen formulierte Bild, wonach Probleme, Lösungen, Akteure und Wahlmöglichkeiten unabhängige Ströme („Streams“) darstellen (vgl. Cohen et al. 1972), wird von Kingdon modifiziert hin zu den Strömen „Problems“, „Politics“ und „Policies“. Auch das Konzept der „organisierten Anarchie“ als Beschreibung der Entscheidungsfindung in Organisationen wird von Kingdon für den Bereich der Politik übernommen. Anarchie wird verstanden als Folge von „problematischen Präferenzen“, „unklaren Technologien“ und „fluktuierender Partizipation“ (vgl. Herweg 2013: 325). „Problematische Präferenzen“ beschreibt die Beobachtung, dass an Entscheidungen Beteiligte ihre Präferenzen oft erst im Prozess bzw. in der Interaktion herausbilden (vgl. Zahariadis 2007: 67). Unter „unklaren Technologien“ wird subsumiert, dass Teilnehmer an Entscheidungen zwar ihre eigene Verantwortlichkeit, oftmals aber nicht die Einbindung im Gesamtgeschehen kennen (vgl. Herweg 2013: 325). Auch die über die Zeit hin wechselnde Zusammensetzung von Entscheidungsträger-Kreisen sowie Unterschiede in Motivation und Engagement der einzelnen Beteiligten („fluktuierende Partizipation“) bedingen „Anarchie“ im Entscheidungsprozess (vgl. Cohen et al. 1972: 1). Gleichwohl werden Rahmenbedingungen von Entscheidungen angenommen: „It is structured in the same sense that a river is fluid, but its banks usually restrict its movement. The process cannot flow just anywhere“ (Kingdon 1995: 223).

„Problems“ stellen beobachtbare Zustände dar, die von Akteuren durch Interpretation als problematisch und als veränderbar wahrgenommen werden und verändert werden sollen (vgl. Kingdon 1984: 119). „Policies“ sind Ideen und Lösungsvorschläge für Probleme, die von Politikfeldspezialisten („Policy-Communities“) diskutiert und ausgetauscht werden (vgl. a. a. O.: 123). Das „Politics“-Konzept wurde von seiner ursprünglichen Konzeptionalisierung bei Kingdon als Aggregat von Interessengruppen, Parteien und Wählern (vgl. Kingdon 1995: 87) über Zahariadis‘ Vorstellung von „Politics“ als Ergebnis von Parteienauseinandersetzung und -konkurrenz in Verbindung mit einer nationalen Stimmungslage (vgl. Zahariadis 2003: 6) schließlich von Rüb auf die „kompetetive Kompetenz der politischen Parteien“ (Rüb 2006: 22) zurückgeführt. Rübs Ansatz von Politik als Kontingenzbehandlung erweitert die Ansätze von Kingdon und auch Zahariadis bewusst (vgl. Rüb 2008) und betont die besondere Rolle der politischen Parteien als Akteure. Hinzuweisen ist an dieser Stelle auch darauf, dass Kingdon im „Politics“-Strom auch die Rolle der Lobbygruppen verortet (1984: 131 f.). Für NGOs muss danach die Kommunikation mit den Parteien bzw. vor allem den Fraktionen der Parteien im Parlament ein wichtiger Weg der Interessenvermittlung und Einflussnahme sein.

Für einen Agenda-Wandel nach Kingdon wie auch für Politik-Entscheidungen in den erweiterten Anwendungen des MS-Ansatzes ist die Verknüpfung der Inhalte der unabhängigen Ströme das zentrale Element, „... the key to understanding agenda and policy change“ (1995: 88). Diese Verknüpfung wird von „policy-entrepreneurs“ geleistet, die dazu eine günstige, in der Regel nur kurz vorhandene Situation für eine Entscheidung („policy window“) benötigen (vgl. Kingdon 1995: 93 f., 204). „Policy windows“ können vorhersehbare (z. B. tur-

nusmäßige Wahlen, Haushaltsberatungen) wie auch unvorhersehbare Ereignisse (z. B. eine Regierungskrise oder Naturkatastrophe, Stichwort Fukushima) sein.

Zur Frage, ob und wann ein ‚policy-entrepreneur‘ erfolgreich ein ‚policy window‘ nutzt, finden sich bei Kingdon (1984: 189 f.) eine Reihe von Kriterien: Anspruch gehört zu werden, Vernetzung, Verhandlungsgeschick, Expertentum und Erfahrensein in Interessenvertretung. Die Bereitschaft, eigene Ressourcen (Zeit, Energie, Reputation und Geld) zu investieren, zeichnet den erfolgreichen Entrepreneur aus (vgl. Kingdon 2011: 179). Rogge (2010: 212) nennt unter Verweis auf Zahariadis (2003) den Einsatz ‚persönlicher Ressourcen‘ (Zeit, Energie und Geld) und ‚privilegierten Zugang‘ zu Entscheidungsträgern (vgl. auch Kingdon 1995: 181) als Kriterien für Erfolg bei der Durchsetzung von Interessen. Ergänzend wird bei Zahariadis genannt die „Fähigkeit der Policy-Entrepreneure [...] die Wahrnehmung von Sachverhalten manipulieren zu können ...“ (Zahariadis 2003: 14-16 zit. in Herweg 2013: 328). Verstanden wird darunter die Fähigkeit, Mehrdeutigkeiten in scheinbare Eindeutigkeiten überführen zu können (vgl. Rüb 2009: 359).

Die Rolle der Medien wird im MS-Ansatz sowohl von Kingdon als auch von Zahariadis nicht explizit behandelt, während Rüb (2008: 102) diese Thematik betont, da in einer modernen Demokratie ‚Policies‘ nicht unabhängig von medialer Kommunikation entstünden. Denn Entscheidungen seien von ihrer Darstellung insoweit nicht zu trennen, als die Entscheidungsträger eine positive Resonanz der Adressaten oder Beobachter (Wähler o. Ä.) wünschen. Die von den Akteuren gewünschte und seitens der Medien geforderte Kommunikation hat jedoch auch eine Beschleunigungsfunktion (vgl. ebd.), sodass für Entscheidungsträger der Zeitdruck noch größer wird.

Zusammenfassend stellt sich also die Frage, ob der MS-Ansatz für die vorliegende Fragestellung genutzt werden kann und wenn ja, wie? Der MS-Ansatz ist nicht als Kausalkonzeption entwickelt, allerdings wird bei Kingdon eine Reihe von Bedingungen beschrieben, wann und wie es zu einer Entscheidung – bei Kingdon allerdings nur im Bereich des Agenda-Settings – kommt. Im MS-Ansatz entwickelte Konzepte lassen sich aber als Heuristiken verwenden, um retrospektiv die Wahrnehmungs- und Interpretationskategorien beteiligter Akteure und externer Beobachter zu eruieren.

Für die hier untersuchte Fragestellung der Einflussnahmen von NGOs auf EZ-bezogene Finanzentscheidungen von Bundesregierung und Parlament in den Jahren 1998 bis 2009 werden regelmäßige Haushalts- sowie Anlass-bezogene Konferenzprozesse als Fallbeispiele (Kap. 4.4.1) gewählt. Diese Analyse entspricht der im MS-Ansatz gewählten retrospektiven Betrachtung politischen Geschehens unter Verwendung einer Differenzierung von ‚politics‘ nach regelmäßigen (z. B. Haushaltsberatungen) und politischen (Ereignis-basiert) Zeitfenstern.

Den Interessen- und Lobbygruppen sowie Parteien wird im MS-Ansatz eine besondere Rolle bei Entscheidungen zugesprochen. NGOs können als Interessen- und Lobbygruppen verstanden werden (vgl. Kap. 2.2 und 2.3). Zu fragen ist, ob sie auch die Rolle politischer Entrepreneure einnehmen können. Berücksichtigt man die im MS-Ansatz beschriebenen Kriterien, die ‚erfolgreiche‘ Entrepreneure (insbesondere die Bereitschaft, eigene Ressourcen zu investieren; s. o.) auszeichnen, so kann für NGOs die Rolle von Entrepreneuren angenommen



werden. Zu prüfen ist also, ob sich die Akteure selbst in einer solchen Rolle sehen. Wenn auch Parteien in parlamentarischen Regierungssystemen die Rolle von Entrepreneuren annehmen können – wie dies im MS-Ansatz angenommen wird –, so müssten sich in den Aussagen der Akteure entsprechende Hinweise ergeben.

Wahlen und Regierungswechsel mit personellen Veränderungen werden im MS-Ansatz als eine mögliche Voraussetzung für einen Politikwechsel („Policy-Change“) beschrieben. Da im vorliegenden Untersuchungszeitraum (1998 bis 2009) Wahlen und Regierungswechsel stattfanden, könnten diese „windows of opportunity“ dargestellt und für Veränderungen politischen Handelns genutzt worden sein.

Insbesondere in der Politikkonzeption von Rüb wird denjenigen, die politische Entscheidungen treffen, unterstellt, primär mit dem Ziel der Wiederwahl bzw. des Machterhalts, nicht aber dem der Lösung von Sachfragen zu handeln. Da bei Entwicklungspolitik von einem im gesamtpolitischen Gefüge nachgeordneten Stellenwert auszugehen ist (Kap. 2.2), ist die im MS-Ansatz angenommene Einflussstärke von Interessengruppen (vgl. Kingdon 1984: 54 f.) – im vorliegenden Fall der NGOs – infolge mobilisierbaren Wählerpotenzials als eher gering anzunehmen.

Wenn den Medien die bei Rüb (s.o.) beschriebene Rolle zukommt, so müsste sich auch nachweisen lassen, dass Entrepreneure und Interessengruppen Medien bewusst als Instrument bei der Verknüpfung der ‚Streams‘, also zur Entscheidungsbeeinflussung einsetzen.

### **3.1.4 Advocacy Coalition Framework**

Die zunächst starke Konzentration der Politikfeldanalyse auf die Vorstellung ‚rationaler‘ Entscheidungen hat den Einfluss von Wertvorstellungen, grundlegenden Überzeugungen und Ideen ausgeklammert (vgl. Eberlei 1999a: 17) und die Annahme einer überwiegend rationalen Motivation politischer Entscheidungen hat nach Ansicht mancher „in die Irre geführt“ (Gellner/Hammer 2010: 12).

Besondere Beachtung unter den alternativen, akteurzentrierten Ansätzen zur Untersuchung des ‚policy process‘ haben die von Paul Sabatier schon in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre – u. a. gemeinsam mit Hank Jenkins-Smith – entwickelten Überlegungen zur Bedeutung von Überzeugungen und Werten („beliefs“), Koalitionen („coalitions“) und Lernen („policy learning“) für ‚policy change‘ gefunden, die er einer breiteren wissenschaftlichen Öffentlichkeit als „Advocacy Coalition Framework“ (ACF) zugänglich machte (vgl. Sabatier 1986, 1988). In den Folgejahren wurden Hypothesen und Konzepte dieses Framework erweitert und/oder präzisiert (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1993; Sabatier 1998; Sabatier/Jenkins-Smith 1999; Sabatier/Weible 2007).

ACF ist ein akteurzentrierter Ansatz, in dem alle als Akteure betrachtet werden, die direkt oder indirekt ein ‚policy subsystem‘ (Politikfeld) beeinflussen. Dazu gehören „officials from any level of government, representatives from the private sector, members from nonprofit

organizations, members of the new media, academic scientists and researchers, private consultants, and even members of the courts" (Jenkins-Smith et al. 2014: 190).

Wie schon in der Fortentwicklung des Rational-Choice Ansatzes werden Individuen auch im ACF als ‚boundedly rational‘ angenommen (vgl. Simon 1957, 1985), deren kognitive Fähigkeiten zur Verarbeitung von Informationen und Erfahrungen begrenzt sind und die sich die Welt durch ihre ‚beliefs‘ vereinfachen („... simplify the world through their belief systems ...“; Jenkins-Smith et al. zit. in Sabatier/Weible 2014: 191). ‚Belief systems‘ sind nach Sabatier „ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problempereptionen“ (1993: 127) mit hierarchischer Struktur, in dem sich die Ebenen unter anderem durch das Ausmaß ihres Zutreffens wie durch den Grad ihrer Veränderbarkeit unterscheiden.

Für das individuelle Entscheiden und kollektive Handeln im ‚policy process‘ sind bei Sabatier (1998: 116 ff.; Jenkins-Smith et al. 2014: 191) letztendlich drei Ebenen von ‚beliefs‘ unterscheidbar:

- ‚Deep core beliefs‘ sind normative und ontologische Überzeugungen, die nicht nur für ein, sondern für viele oder alle Politikfelder (‚policy subsystems‘) Gültigkeit haben.
- ‚Policy core beliefs‘ beziehen sich auf ein konkretes Politikfeld mit regionalen und thematischen Komponenten. Sie sind normativ, soweit sie grundlegende Orientierungen und Werteprioritäten beschreiben. Einschätzungen über die Ernsthaftigkeit eines Problems, Ursachen und bevorzugte Lösungsansätze (‘policy core policy preferences’<sup>78</sup>) sind empirischer Natur.
- ‘Secondary aspects’ beziehen sich auf Teilaspekte des Politikfeldes wie z. B. instrumentelle Methoden zur Zielerreichung.

Politik kann gemäß ACF verstanden werden als Übersetzung von ‚belief systems‘ der beteiligten Akteure in Handlung. Da ‚beliefs‘ auch wahrgenommene Kausalbeziehungen umfassen, wird im ACF der wissenschaftlichen und technischen Information eine besondere Bedeutung zugeordnet (vgl. Jenkins-Smith et al. 2014: 192).

Koalitionen (‚coalitions‘) der Akteure können im ACF aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden. Zum einen als Aktivität desjenigen, der für eine effektive Analyse politischer Prozesse Akteure auf der Basis geteilter, d. h. gemeinsamer ‚beliefs‘ und Koordinationsstrategien zu Koalitionen zusammenfasst (vgl. Jenkins-Smith et al. 2014: 191). Zum anderen können geteilte Überzeugungen die Grundlage für Koalitionsbildungen der Akteure im ‚policy process‘ aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft (vgl. Schneider/Janning 2006: 194 f.) bilden. Wenig wird allerdings in den frühen Arbeiten von Sabatier dazu ausgeführt, wie Koalitionen entstehen bzw. sich zusammenfinden und wie sie sich ändern (vgl. die Kritik von Schlager 1995 zit. in Weible et al. 2011: 349). Erst in den Weiterentwick-

---

<sup>78</sup> “Policy core policy preferences are normative beliefs that project an image of how the policy sub-system ought to be, provide the vision that guides coalition strategic behavior, and helps unite allies and divide opponents” (Sabatier/Weible 2007: 195).

lungen des ACF (vgl. Sabatier 1998: 103) wird die koordinative Leistung der Akteure in einer Koalition herausgearbeitet, die für die Stabilität einer Koalition relevant ist.<sup>79</sup>

Die Beobachtung, Analyse und Erklärung von ‚policy change‘ erfordert im ACF eine längere Beobachtungszeit „von mindestens einem Jahrzehnt“ (Schneider/Janning 2006: 195; vgl. auch Jenkins-Smith et al. 2014: 192), um angemessen die Entwicklung, den Erfolg, die Wirkung und mögliche Änderung einer ‚policy‘ berücksichtigen zu können. Diese Empfehlung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass Policy-Prozesse letztendlich als fortlaufend verstanden werden, die weder einen definierten Anfang noch ein solches Ende haben (vgl. Lindblom 1968: 4 zit. in Jenkins-Smith et al. 2014: 192). ‚Policies‘ wie auch ‚coalitions‘ werden im ACF als eher stabile, auf ‚core beliefs‘ basierende Prozesse bzw. Größen betrachtet. ‚Minor policy changes‘ treten vor allem als Folge von Veränderungen in den ‚secondary aspects‘ (z. B. Änderung der Mittel zur Zielerreichung) eher häufiger auf und sind leichter durch die Akteure eines Politikfeldes zu erreichen (vgl. Jenkins-Smith et al. 2014: 201).

Drei wesentliche theoretische Schwerpunkte finden sich im ACF: ‚Coalitions‘, ‚Policy Learning‘ und ‚Policy Change‘.<sup>80</sup> Ob und wie Koalitionen im ‚policy process‘ Regierungsentscheidungen beeinflussen, ist nicht allein von den ‚belief systems‘ und dem Grad der Koordination der Akteure einer Koalition, sondern vor allem von den Ressourcen der Koalitionen wie u. a. finanzielle Mittel, Expertise, Unterstützer (vgl. Sabatier 1988: 141 ff.; Jenkins-Smith et al. 2014: 198) sowie institutionellen Faktoren abhängig. Dass Ressourcen für den Einfluss von Koalitionen hinsichtlich ihrer Nützlichkeit und Effektivität beurteilt werden können, wurde auf der Basis empirischer Forschung in die Weiterentwicklung des ACF integriert. So gilt die Mitwirkung von Akteuren mit einem gesetzlichen Status in Koalitionen als eine wichtige Ressource (vgl. Sabatier/Pelkey 1987).

Welche Ansatzpunkte bietet ACF zu der Frage, ob NGOs Einfluss auf entwicklungspolitische Entscheidungen haben? Von den oben skizzierten drei zentralen theoretischen Konzepten des ACF werden zwei, nämlich ‚coalitions‘ einschließlich des ‚belief-systems‘-Ansatzes und ‚policy-change‘ sowie die Vorstellungen über die Bedeutung von Ressourcen für geeignet gehalten, den Prozess der Einflussnahme und den möglichen Einflussserfolg von NGOs zu charakterisieren.

Das Politikfeld Entwicklungspolitik wird dem Bereich der schwachen Interessen zugerechnet (Kap. 2.2). Das Thema Entwicklung ist dabei ähnlich einzuordnen wie etwa Umweltschutz, Verbraucherschutz, Arbeitslosenpolitik oder Migrationspolitik.<sup>81</sup> Wie schon an anderer Stelle dargestellt, sind vor allem der Mangel an Artikulations-, Mobilisierungs-, Durchsetzungs- und Konfliktfähigkeit Kennzeichen für schwache Interessen. Während Artikulations- und Mobilisierungsfähigkeit vor allem von Ressourcen abhängen, ist die Konfliktfähigkeit, also die Chance einer Leistungsverweigerung bzw. das Sanktionspotenzial gegenüber ‚der Politik‘,

---

<sup>79</sup> „The ACF [Advocacy Coalition Framework] predicts that stakeholder beliefs and behavior are embedded within informal networks and that policymaking is structured, in part, by the networks among important policy participants. The ACF assumes that policy participants strive to translate components of their belief systems into actual policy before their opponents can do the same. In order to have any prospect of success, they must seek allies, share resources, and develop complementary strategies“ (Sabatier 2007: 196).

<sup>80</sup> Am Rande sei erwähnt, dass interessanterweise die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem ACF sich zumeist nur auf jeweils einen der Schwerpunkte konzentriert hat (vgl. Weible et al. 2011: 352).

<sup>81</sup> Das Migrationsthema hat als sogenanntes ‚Flüchtlingsproblem‘ seit 2014 in Europa einen doch erheblich veränderten Stellenwert erhalten.

bei den Akteuren/Vertretern schwacher Interessen – also auch den entwicklungspolitischen NGOs – gering. Aus nationaler Perspektive gilt dies insbesondere deshalb, da Entwicklungspolitik advokatorische Politik ist, bei der – von außenwirtschaftlichen Interessen abgesehen – primär die Interessen und Bedarfe Dritter im Fokus sind. Die Bedeutung von Ressourcen für die Artikulation wie auch für die Durchsetzung von Interessen wird in der NGO-Forschung (Kap. 2.1), in der Interessengruppen- (Kap. 2.2) und Lobbyforschung (Kap. 2.3) thematisiert und bestätigt. Auf die entsprechenden Ausführungen wird daher hier verwiesen.

Da Entwicklungspolitik bis heute im Wesentlichen als Finanzierungspolitik bezeichnet werden kann, steht sie politisch in Konkurrenz oder Wettstreit zu den Bedarfen anderer Ressorts wie vor allem Arbeit und Soziales, Umwelt, Verkehr/Struktur und Familie. Der ‚Wettbewerb‘ um die Bereitstellung von Finanzmitteln findet national beim Bundesfinanzminister bzw. beim Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages statt (Kap. 5). Dies gilt für die Fachressorts der Regierung, für die Ausschüsse des Bundestages wie auch für die Arbeitsgruppen der Fraktionen. Bei Berücksichtigung des ACF-Ansatzes, d. h. der Bedeutung von Wertesystemen für politisches Handeln, muss daher vermutet werden, dass zur Erreichung spezifischer politischer Ziele die Akteure Koalitionen bilden. Diese könnten thematisch (z. B. BMZ und NGOs versus BMF; AwZ versus HHA; Umwelt und Entwicklung versus Wirtschaft/Industrie) und/oder politisch (Regierung versus Opposition) ausgerichtet sein. Ob solche Koalitionen und wenn ja, auf welcher Ebene diese aus Sicht der Interaktionspartner bestehen, ist zu prüfen.

### 3.1.5 Zwischenfazit

In der vorliegenden Untersuchung geht es um die Rolle der NGOs als Akteure bei politischen Entscheidungen. Den in Kapitel 3.1 behandelten Theorien bzw. Frameworks ist bei klar erkennbaren konzeptuellen Unterschieden die Akteurzentrierung gemeinsam. Das Thema Koalitionen wird zwar im klassischen RCT nicht dezidiert behandelt, gleichwohl sind dort Koalitionen als Zweckbündnisse zur Zielerreichung denkbar und konzeptuell integrierbar. Auch Sabatiers ACF geht von einer Zielgerichtetheit politischen Handelns aus, für die jedoch Überzeugungen und Wertvorstellungen („beliefs“) die Grundlage des Entscheidens und Handelns von Akteuren in einem Politikfeld bilden. Im MSA haben Werte und Überzeugungen keinen Raum und Zielgerichtetheit des Handelns wird vor allem beim „political entrepreneur“ angesiedelt. In Rübs Variante des MSA wird Zielgerichtetheit des politischen Entscheidungsträgers bestenfalls im Hinblick auf Machterhalt bzw. Wiederwahl angenommen. Für die bei Kingdon, Zahariadis oder auch Rüb im Rahmen des MSA formulierten Randbedingungen für politische Entscheidungen, nämlich der Ambiguität, Kontingenz und Zeitknappheit, finden sich im ACF und auch in der RCT keine Äquivalente.

Die hier dargestellten theoretischen Ansätze liefern den heuristischen Rahmen für die in der vorliegenden Arbeit untersuchte Fragestellung zum NGO-Einfluss auf Entscheidungen von Regierung und Parlament.<sup>82</sup> Politische Entscheidungen unterliegen vielfältigen Einflüssen,

---

<sup>82</sup> Mehrere theoretische Ansätze oder Konzepte für die Bearbeitung einer Fragestellung gemeinsam zu verwenden, ist wissenschaftlich nicht unangemessen „...if the goal is not a theoretical contribution but rather valid insight in describing and explaining a particular case study“ (Weible 2014: 397).

deren Wahrnehmung und Interpretation Akteur-abhängig variiert. Ob, in welcher Form und in welchem Maß Entscheidungsträger NGO-Einfluss im Zusammenhang mit den Finanzentscheidungen zur Entwicklungszusammenarbeit zwischen 1998 und 2009 wahrgenommen haben, ist bisher nicht beschrieben. Die vor dem Hintergrund der theoretischen Ansätze abgeleiteten thematischen Komplexe werden in Kapitel 3.3 entwickelt.

## **3.2 Einfluss**

Nachfolgend soll nun – wie einleitend zu Kapitel 3 ausgeführt – herausgearbeitet werden, was in der politik- und sozialwissenschaftlichen Diskussion unter Einfluss – auf politische Entscheidungen – verstanden wird, welche Forschungsergebnisse vorliegen und welchen Beitrag diese zur Fragestellung der vorliegenden Untersuchung liefern können.

### **3.2.1 Was unter Einfluss verstanden und wie Einfluss definiert wird**

Sucht man in der politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur des 20. Jahrhunderts nach Vorstellungen über (politischen) Einfluss, so liegt es nahe, bei Max Weber nach entsprechenden Ausführungen in Verbindung mit seiner Befassung mit den Begriffen ‚Macht‘ und ‚Herrschaft‘ zu schauen. Erstaunlicherweise findet sich jedoch bei Weber keine Definition von ‚Einfluss‘. ‚Herrschaft‘ als „...die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“ (Weber 2005: 38) setzt ein soziales Über- und Unterordnungsverhältnis mit wechselseitiger Akzeptanz voraus, die für Macht als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht“ (Weber 1980 [1921]: 28) jedoch nicht erforderlich ist.

In seiner sozial- und organisationspsychologischen Betrachtung von Machtausübung interpretiert Scholl (2012: 204) in Anlehnung an Dahl (1957) den Machtbegriff von Weber dergestalt, dass Machtausübung nicht zwingend ein Widerstreben eines Gegenübers erfordert, sondern auch ohne Widerstreben eines Gegenübers möglich ist. Daher unterscheidet Scholl zwischen „feindlicher Machtnutzung“ (Scholl 2012: 205 f.) als eine intendierte Einwirkung von A auf das Erleben und/oder Handeln von B, die gegen die Interessen von B ist, und „freundlicher Machtnutzung“ (ebd.). Letztere definiert er als „Einflussnahme“ (ebd.). Einflussnahme ist „eine intendierte Einwirkung von A auf das Erleben und/oder Handeln von B, die im Einklang mit den Interessen von B steht, d. h. die Interessen von B werden gewahrt oder sogar gefördert“ (a. a. O.: 206). Eine ähnliche Definition findet sich bei Grunden: „Einfluss ist die Möglichkeit, einen Akteur, der über institutionelle Handlungsressourcen verfügen kann, durch Realitätsdeutungen und Handlungsempfehlungen zur Auswahl einer Handlungsstrategie zu bewegen, die dieser Akteur ohne die Deutungen und Empfehlungen nicht hätte auswählen müssen.“ (Grunden 2009: 59). Mit der Formulierung „[...] nicht hätte auswählen müssen“ impliziert Grunden allerdings, dass der Handelnde infolge des Einflusses nicht anders handeln kann, womit er deutlich über andere Ansätze hinausgeht.

Für MacMillan (1978) ist die zentrale Unterscheidung von Einfluss und Macht durch den Endpunkt der Einwirkung bestimmt: Einfluss ermöglicht, Wahrnehmungen anderer zu kontrollieren und zu verändern, während Macht das Vermögen zur Situationsveränderung umfasst. Bei Priddat wird Einfluss verstanden als die „weiche“ (Priddat 2009: 20) Steuerung anderer (durch die Ankündigung positiver Sanktionen), während Macht die durch Legitimität begründete Möglichkeit zur Entscheidung oder Handlung beschreibt. Einfluss fordert also im Unterschied zu Macht den Nachweis konkreter Handlung (vgl. Cox/Jacobsen 1973 sowie Huberts 1994: 39 zit. in Seifer 2009: 117 f.).

Dahl<sup>83</sup> – neben Max Weber einer der wichtigsten Machttheoretiker – sieht als gemeinsames und Kernelement von Macht („Power“), Einfluss („Influence“) und Kontrolle („Control“), einen anderen zu etwas veranlassen zu können, was dieser sonst nicht tun würde (“A has power over B to the extent, that he can get B to do something B would not otherwise do“ [Dahl 1957: 202 f.]). Ähnlich auch die Formulierung bei Bernauer: “An institution has an effect to the degree that we can reject the null-hypothesis, which holds that goal attainment would, ceteris paribus, not be different in the absence of the institution” (Bernauer 1995: 369).

Den verschiedenen Definitionsansätzen von Macht ist letztthin gemeinsam der Aspekt der Durchsetzbarkeit einer Handlung oder Entscheidung – wobei nicht die tatsächliche Handlung oder Entscheidung, sondern die Möglichkeit dazu ausreicht. Der Begriff Einfluss impliziert dagegen immer die Intervention sowie den Einbezug eines Endpunktes oder Ergebnisses. Denn ob jemand Einfluss auf eine Wahrnehmung, Haltung, Handlung oder Entscheidung hat bzw. hatte, kann nur beurteilt werden, wenn ein Ergebnis feststellbar ist. Andernfalls muss von Einwirkung bzw. vom Versuch der Einflussnahme gesprochen werden.

Jede politische Entscheidung – sei es ein Gesetzgebungsverfahren, eine Haushaltsberatung oder ein politisches Positionspapier – kann als Endpunkt eines Prozesses mit mehreren Phasen verstanden werden (vgl. Seifer 2009; Studinger 2013). Schwierig und aufwendig sind die Identifikation der einzelnen Phasen und Zwischenentscheidungen sowie der Einfluss jeweils darauf. Seifer (2009: 108) spricht daher von Einfluss, wenn die auf der ersten Stufe des Prozesses eingespeisten Positionen nach der letzten Aushandlungsphase noch bestehen. „Politischer Einfluss [wird] ... definiert als die Übereinstimmung zwischen den politischen Zielsetzungen und deren Realisierung in den (End-)Ergebnissen, die auf zielgerichtete Interventionen zurückgeht“ (Seifer 2009: 124). Eine Untersuchung des Prozesses selbst hält sie für nicht zielführend und methodisch kaum realisierbar (ebd.). Mit diesem Ansatz wird ein weites Verständnis von Einfluss gewählt, in dem die Unterschiedlichkeit der (Ausgangs)-Positionen – z. B. von Regierung und NGOs – nicht explizit vorausgesetzt oder gefordert wird. Einfluss kann in diesem Ansatz auch als ‚Bestärkung‘ einer geplanten Position (der Regierung) in Erscheinung treten, ähnlich dem Verständnis von Einfluss als „intendierte Einwirkung in Einklang mit B“ (Scholl 2012: 206) bei Scholl. MacMillans Verständnis von Ein-

---

<sup>83</sup> “I should like to be permitted one liberty. There is a long and honorable history attached to such words as power, influence, control, and authority. For a great many purposes, it is highly important that a distinction should be made among them; thus to Max Weber, ‘Herrschaft ist ... ein Sonderfall von Macht.’ Authority is a special case of the first, and Legitimate Authority a sub-type of cardinal significance (11). In this essay I am seeking to explicate the primitive notion that seems to lie behind all of these concepts. Some of my readers would doubtless prefer the term ‘influence,’ while others may insist that I am talking about control. I should like to be permitted to use these terms interchangeably when it is convenient to do so, without denying or seeming to deny that for many other purposes distinctions are necessary and useful.” (Dahl 1957:202).

fluss geht darüber hinaus, in dem er Einfluss als das Vermögen zur Veränderung von Wahrnehmungen anderer beschreibt (vgl. MacMillan 1978).

Wenn die verschiedenen Definitionsansätze Einfluss als Geschehen in einer interpersonalen Beziehung auffassen, so stellt sich zum einen unter methodischen Gesichtspunkten die Frage, wie politischer Einfluss beobachtbar sein kann. Darüber hinaus muss angenommen werden, dass für politische Entscheidungsträger in Regierung, Parlament und ggf. auch Ministerialbürokratie Aussagen über Einfluss bzw. ‚Beeinflussung‘ auf individueller Ebene ein hochsensibles Thema darstellen dürften (vgl. auch Schnapp 2001: 14). Daten zum Nachweis des Einflusses bzw. der Einflussnahme auf Positionen der einzelnen Entscheidungsträger liegen bis heute nur spärlich vor (vgl. Seifer 2009: 119).

Allen Definitionsansätzen von Einfluss ist inhärent das Element des Erfolges, d. h. Einfluss kann per definitionem auch als erfolgreiche Einwirkung von A auf B umschrieben werden. Dabei ist unerheblich, ob das Ergebnis von einem Dritten C als erstrebenswert oder nicht erstrebenswert („negativer Einfluss“) beurteilt wird. Keine Hinweise finden sich in der Literatur zum politischen Einfluss zu der Möglichkeit, dass eine Einwirkung von A bei B zu einer Entscheidung führt, die das Gegenteil des von A Angestrebten darstellt und sich somit als kontraproduktiv erweist.

Berger/Luckmanns (1966 zit. in Korte/Fröhlich 2009: 177) subjektivistische Konzeption von Politik – „Die Wahrnehmung und nicht die Sache selbst macht den Kern der Politik aus.“ – fügt sich nahtlos in eine Handlungstheorie, nach der Menschen ihr Handeln nicht nur an den ‚objektiven‘ Bedingungen einer Situation ausrichten, „sondern auch, und mitunter vorwiegend, nach der Bedeutung, die diese Situation für sie hat“ (Merton 1970: 145 zit. in Kunz 1997: 49). Geht man davon aus, dass politischen Entscheidungen nicht grundsätzlich andere Mechanismen zugrunde liegen, so kommt der Sicht der Akteure – also sowohl der Einflussnehmenden wie auch der die Entscheidungen treffenden Akteure – von dem, was Einfluss ist, besondere Bedeutung zu. Dies gilt auch für die Frage, ob ein solcher bei bestimmten politischen Entscheidungen wirksam geworden ist.

Die vorliegende Untersuchung geht von der Grundannahme aus, dass das Handeln des Individuums wesentlich bestimmt wird von seiner Wahrnehmung und Interpretation von Ereignissen und Handlungen, also subjektiven Theorien folgt (vgl. Brosius 1995: 18 ff.; Scharpf 2000: 74 ff.). Da Akteure nicht über einheitlich gültige Interpretationsschemata verfügen (vgl. Schneider/Janning 2006: 89) und Beurteilungen und Handeln auf der Basis zunächst individueller Wahrnehmungen und Interpretationen in einem gegebenen Kontext erfolgen, die zu Präferenzen und Handlungen des Akteurs im politischen Prozess fortentwickelt werden, ist die Erfassung der subjektiven Sicht dieser Akteure sinnvoll und erforderlich.

Wenn von dem Befund ausgegangen wird, dass für das Verständnis von Alltagshandeln – und politisches Entscheiden ist immer auch Entscheidung von Personen – die Wahrnehmungen und Interpretationen der Individuen bedeutsam sind, dann kann Einfluss konzipiert werden als die dem Wirken des Akteurs NGO attribuierte Begünstigung, Unterstützung oder Veränderung einer politischen Position oder politischen Handlung. Auf der Adressatenseite (Verwaltung, politische Leitung, Regierung oder Parlament und seine Untergliederungen) geht es also um Fremdattribution, auf der Seite der NGOs als Akteure um Selbstattribution.

### 3.2.2 Wie Einfluss gemessen wird

Breiter Konsens besteht darüber, dass eine kausale Zuordnung von Einfluss auf politische Entscheidungen nicht möglich ist (vgl. u. a. Gremmelspacher 2005: 226; Schnapp 2001: 14; Seifer 2009: 138; Koch 2014: 16). Seifer geht unter Bezug auf Arts (1998) davon aus, dass immer nur eine begründete Einschätzung von Einfluss, nicht aber dessen Messung möglich ist (Seifer 2009: 138; s. auch Koch 2014: 141). Demnach wäre der Begriff Feststellung („assessment“) statt Messung („measuring“) sachgerechter. Wenn nachfolgend dennoch zunächst der Begriff Messung weiter Verwendung findet, dann ist dies der Darstellung der meisten Autoren geschuldet. Ausführlich setzt sich Dür mit der Frage der Einflussmessung auseinander und konstatiert, dass seit James Marchs Ausführungen in den 1950er-Jahren über die Schwierigkeiten der Einflussmessung immer noch nur wenige Studien sich mit dieser Thematik befasst haben, obgleich die Zahl der Arbeiten zur Interessenvertretung stetig angewachsen sei (vgl. Dür 2008: 560). Neuere Arbeiten zum Lobbying greifen diese Thematik auf (vgl. Koch 2014; Seibt 2015; Marshall 2010: 556; s. auch Krause 2005). Der früher häufig gewählte Ansatz, aus Zugang („access“) zu Entscheidungsgremien oder Partizipation an Konferenzen Einfluss abzuleiten (vgl. Bouwen 2004: 337; Beyers 2004: 235) gilt heute als überholt. Trotz konstatierten Schwierigkeiten hinsichtlich der Einflussmessung wird sie nicht für unmöglich, aber für eine Herausforderung gehalten (vgl. Dür 2008: 560; Seifer 2009: 103). Als Ursache der Schwierigkeiten werden die Nutzung unterschiedlicher ggf. paralleler Einflusskanäle, die Möglichkeit von „Gegeneinflüssen“ („counteractive lobbying“) und die Tatsache, dass Einfluss in unterschiedlichen Phasen des policy process stattfinden kann, angeführt (vgl. Dür 2008: 561). „Counteractive lobbying“ trägt der Situation Rechnung, dass mehrere Akteure mit ggf. widersprechenden Zielen Einfluss zu nehmen bemüht sind und dabei das von einem Akteur A angestrebte Ziel zwar nicht erreicht, ein von Akteur B angestrebtes entgegengesetztes Ergebnis aber verhindert wird.

Drei methodische Ansätze zur Einflussfeststellung lassen sich unterscheiden: Prozessanalyse (process-tracing), Feststellung attribuierten Einflusses (assessing attributed influence) und Beurteilung (Abschätzung) der Präferenz-Realisierung (gauging the degree of preference attainment) (vgl. a. a. O.: 562). Process-tracing gilt als die am häufigsten angewendete Methode in der Interessengruppenforschung. Aufgrund des hohen Aufwandes hinsichtlich der Sichtung und der notwendigen Anforderungen an das relevante Untersuchungsmaterial sind in der Regel nur small-N-Studien möglich, die die Gefahr der Verzerrung in sich bergen sowie eine fehlende Generalisierbarkeit aufweisen. Vergleichsweise einfacher sind Fragebogenstudien zum attribuierten Einfluss, die mit größeren Stichproben durchgeführt werden können. Werden die verschiedenen Akteursgruppen in Form von Selbst- und Fremdeinschätzungen befragt, kann dem Grad der Übereinstimmung eine ausgesprochen informative Bedeutung zukommen. Gleichwohl geben die so gewonnenen Daten Wahrnehmungen oder Interpretationen von Einfluss und ggf. nicht tatsächlichen Einfluss wieder (vgl. Dür 2008: 566). Die Methode der Messung oder Beurteilung der Präferenz-Realisierung – angewendet z. B. von Mahoney (2007), Dür (2008) oder Seifer (2009) zu Fragen des Einflusses auf EU-Politik – hat den Vorteil, auf Wahrnehmungen von Individuen und deren mögliche Verzerrungen verzichten zu können, unabhängig von den unterschiedlichen Kanälen der Einwirkung zu sein und für large-N-Studien geeignet zu sein. Schwieriger kann die Festlegung der Quelle sein, aus der sich empirisch die Präferenz des Akteurs ermitteln lässt. Seifer beispielsweise nutzt dazu in ihrer Untersuchung Positionspapiere von NGOs, die sie vergleicht mit einem



Richtlinien-Entwurf der EU-Kommission und der durch den Rat verabschiedeten Richtlinie (vgl. Seifer 2009: 142). Nicht beantwortet werden kann bei Wahl dieser Methode, durch welche Maßnahme und auf welchem Weg Einfluss ausgeübt wurde (vgl. Dür 2008: 568).

Zusammengefasst gilt: In der Literatur lassen sich zur Feststellung politischen Einflusses vereinfachend zwei Strategien differenzieren: eine ‚objektive‘ und eine ‚subjektive‘ Strategie. ‚Process-tracing‘ und ‚preference-attainment‘ sind dem objektiven Ansatz, ‚attributed-influence‘ dem subjektiven Ansatz zuzuordnen. Für die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu bearbeitende Fragestellung von NGO-Einfluss in der Entwicklungspolitik finden sich für den ‚objektiven‘ Ansatz keine geeigneten Voraussetzungen (Kap. 4). Wie schon an anderer Stelle ausgeführt (Kap. 2.2.3.1), ist die Entwicklungspolitik ein ‚Beschlussarmes‘ Politikfeld. Zu den Finanzierungs-Konferenzen und G8-Gipfeln liegen gesetzliche Regelungen nicht vor. Allenfalls die jährliche Haushaltsgesetzgebung könnte hier herangezogen werden, wobei diese die entwicklungspolitischen Regelungen nur im Kontext vieler anderer enthält. Daher wird (s. unten) dem ‚subjektiven‘ methodischen Ansatz, ergänzt um eine Dokumentenanalyse als ‚quasi-objektive‘ Dimension zur Kontrolle der subjektiven Urteile, Vorrang gegeben. Diese Vorgehensweise – als „Triangulation“ bei Arts (1998) und Dür (2008: 569) beschrieben – findet sich auch in verschiedenen Studien zum Interessengruppen-Einfluss in der EU (vgl. u. a. Coen 1997; Dür/DeBièvre 2007; Schneider/Baltz 2005).

### **3.2.3 Mittel, Wege und Bedingungen erfolgreicher Einflussnahme**

Die insbesondere im Zusammenhang mit Lobbying beschriebenen Methoden und Instrumente, Mittel und Wege der Einflussnahme (Kap. 2.3.2) – Dür spricht von „channels of influence“ (Dür 2008: 561) – können nach verschiedenen Kriterien klassifiziert werden. Take (2012: 77) unterscheidet konventionelle von unkonventionellen Aktionsformen und Joos (2011) Struktur- von Prozessaspekten der Interessenvertretung. Eine weitere Unterscheidung ist möglich im Hinblick auf die Direktheit, mit der Einfluss ausgeübt werden soll. Während direkte Maßnahmen unmittelbar auf die Entscheidungsträger zielen, wird bei indirekten Maßnahmen über Dritte auf die Entscheidungsträger einzuwirken versucht. Bei den direkten Maßnahmen setzen Stellungnahmen, Beteiligung an Anhörungen sowie an Delegationsreisen zu internationalen Konferenzen eine korporatistisch-institutionalistische Rolle der Akteure voraus. Im Politikfeld Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit trifft dies vor allem für den Verband VENRO zu.

Die in der Literatur häufig genannten Maßnahmen (vgl. Buchner et al., 2005; Hellmann et al., 2014; Leif/Speth, 2006; Mai, 2013; Schnapp, 2001; Seifer, 2009; Wehrmann, 2007; Zerfaß et al., 2009) können nach diesen methodischen Aspekten geordnet werden (Tab. 6). Zwar wird das persönliche Gespräch in der Regel als besonders bedeutsam herausgestellt (vgl. Wehrmann 2007; ausführlich Kap. 2.3.2), eine Zuordnung dahingehend, welche Maßnahmen bei welchen Themen unter welchen Bedingungen besonders geeignet sind und welche von den Akteuren bzw. Adressaten bevorzugt werden, lässt sich daraus aber nicht ableiten. Diese Lücken zu schließen, beabsichtigt die vorliegende Arbeit.

Tabelle 6: Klassifikation der Einflussinstrumente

Art der Maßnahme	Klassifikation					
	direkt	indirekt	mono-prozessual	poly-prozessual	konventionell	unkonventionell
Gespräch	X		X		X	
Brief, E-Mail	X		X		X	
Informationsmaterial, Briefing	X		X		X	
Positionspapier	X		X		X	
Stellungnahme, Gutachten	X		X		X	
Anhörung	X			X	X	
Parlamentarische Einladung	X			X	X	
Delegationsbeteiligung	X		X	X	X	
Fachpublikation		X		X	X	
Internet		X		X	X	
ÖA, Presse, Interview		X	X	X	X	
Fachveranstaltung		X		X	X	
Kampagne		X		X		
Demonstration						X
Petition						X

Allerdings lassen sich sowohl aus der sozial- wie auch politikwissenschaftlichen Forschung zu den für die vorliegende Untersuchung betrachteten Themenfeldern (NGO, Zivilgesellschaft, Interessengruppen und Verbände) allgemeine Aussagen zu den Bedingungen erfolgreicher Einflussnahmen ableiten. Diese Auswertung berücksichtigt mehr als 20 Arbeiten<sup>84</sup>, die sich mit dem Thema Einfluss und Bedingungen dafür befassen (Tab. 7).

<sup>84</sup> Die weitgehende Beschränkung in dieser Thematik auf deutschsprachige Publikationen wird begründet mit der Tatsache, dass aufgrund abweichender politischer Systeme und kulturell-sprachlicher Eigenheiten die Vergleichbarkeit der Ergebnisse beeinträchtigt ist (vgl. auch van Schendelen 2012).

- a) Wer ist zu adressieren?
- b) Wann ist zu kommunizieren?
- c) Welche persönlichen Bedingungen sind bedeutsam?
- d) Wie sollte die Kommunikation sein?
- e) Welche Inhalte und Bedarfe sind relevant?

Die einwirkenden Größen sollen vorläufig drei Komplexen zugeordnet werden: (Erfolgs-) Faktoren, Methoden, und Inhalte und Bedarf. Der Komplex (Erfolgs-)Faktoren beschreibt Merkmale, die sich unter den Begriffen ‚Wem‘, ‚Wann‘ und ‚Voraussetzungen des Akteurs‘ einordnen lassen. Der Komplex Methoden umfasst Verfahrensformen, Verfahrensqualitäten und Strategien als ‚Wie‘ Einfluss genommen werden kann. Der Komplex Inhalte und Bedarf thematisiert das ‚Warum‘, also Hinweise darauf, worin ein Interesse der Adressaten an Kontakt zu NGOs begründet sein könnte.

Als Faktoren für Einfluss-Erfolg werden unter dem Aspekt von ‚Wem‘ (Tab. 7, Spalte 1) der richtige, d. h. zuständige Adressat – auf der Verwaltungsebene sowie der Fraktionsebene – betrachtet und unter dem Aspekt ‚Wann‘ (Tab. 7, Spalte 2) vor allem die frühzeitige d. h. schon in den die Entscheidung vorbereitenden Arbeitsprozess einfließende Information geführt. Als ‚Voraussetzungen seitens des Akteurs‘ (Tab. 7, Spalte 3) sind ausreichende Ressourcen, Verlässlichkeit, Kommunikationsfähigkeit, Glaubwürdigkeit und Vernetzung beschrieben.

Zum ‚Wie‘ von Einflussnahme (Tab. 7, Spalte 4) gehören als Verfahrensformen mit direktem Zugang zum Adressaten Gespräche, Telefonate, E-Mails, Newsletter, Informationen, Positionspapiere, Stellungnahmen, Gutachten und Anhörungen, parlamentarische Abende und Delegationsbeteiligungen. Als indirekte Formen werden ‚begleitende‘ Maßnahmen wie Fachpublikationen, Fachveranstaltungen und Medienarbeit (von Interviews bis zu Kampagnen) betrachtet (Tab. 6). Unter Verfahrensqualitäten werden Merkmale wie professionell und präzise gefasst (Tab. 7), mit denen der Akteur die Verfahrensinhalte wie Expertise in Form von Informationen und Bewertungen (Tab. 7, Spalte 5) zur Verfügung stellt.

Adressaten werden als prinzipiell offen für Information betrachtet und haben einen entsprechenden ‚Bedarf‘ an Inhalten (Tab. 7, Spalte 5), da die zu entscheidende Materie in der Regel komplex ist, eine angemessene eigene Expertise oft fehlt und der Zeitdruck bei den meisten politischen Entscheidungen hoch ist.

Einfluss und Einflussnahme sind als multifaktorielles Geschehen zu betrachten, sodass ‚erfolgreicher Einfluss‘ auf der Kombination der Merkmale beruhen wird. Einfluss wird bei Kenntnis der Beratungsabläufe (Prozesskenntnis) durch frühzeitigen Kontakt mit dem richtigen, d. h. zuständigen Adressaten, im möglichst persönlichen Gespräch wahrscheinlich (vgl. Speth 2004; Buchner et al. 2005; Wehrmann 2007; Leif/Speth 2006; Joos 2014; Zerfaß et al. 2009) und durch eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit eher begünstigt (vgl. Schönborn/Wiebusch 2002). Als persönliche Voraussetzungen gelten dafür Kommunikationsfähigkeit, Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit als unabdingbar (vgl. Mai 2013; Barringhorst 2004; Lehning 2004) und unter strukturell-inhaltlichen Aspekten Expertise, Kompetenz, eine möglichst große Kohärenz mit den Interessen der Adressaten sowie präzise und sorg-

fältig aufbereitete Information als günstig für Einfluss (vgl. Mai 2013; Take 2002; Lehning 2004; Speth 2004). Professionelles und effizientes Vorgehen mit kurz und knapp gehaltenen Informationen – wegen des ständigen Zeitmangels bei den Adressaten – werden als gute Voraussetzungen bezeichnet (vgl. Mai 2013; Studinger 2013; Maloney/van Deth 2012: 231; Take 2002).

Tabelle 7: Einfluss begünstigende Merkmale

Faktoren			Methoden	Inhalte
1	2	3	4	5
mit Wem? Kommunizieren	Wann kommunizieren	(persönliche) Voraussetzungen	Wie kommunizieren	Inhalte und Bedarfe
richtige Adressaten <i>(Buchner et al. 2005: 219; Wehrmann 2007: 52)</i>	frühzeitig <i>(Zerfaß et al. 2009: 29)</i>	glaubwürdig <i>(Mai 2013: 309; Bar-ringhorst 2004: 78)</i>	direkt (persönlich) <i>(Wehrmann 2007: 46; Huthöfer 2010: 58; Donges 2006: 139)</i>	Expertise, Kompetenz <i>(Take 2002: 57; Lehning 2004: 109)</i>
Exekutive ggf. wichtiger als Legislative <i>(Heinze 2011: 468; Patzelt 2014: 15)</i>	mit Prozesskenntnis <i>(Leif/Speth 2006: 26; Joos 2014: 29-45; Strässer/Meerkamp 2015: 229)</i>	kommunikativ <i>Joos 2011: 211)</i>	kurz und knapp <i>(Take 2002: 6)</i>	Interessenkohärenz <i>(Mai 2013: 309)</i>
informell Mächtige <i>(Bender/Reulecke 2003: 45)</i>	effizient <i>(Studinger 2013: 409)</i>	verlässlich <i>(Lehning 2004: 109 f.)</i>	präzise, sorgfältig <i>(Speth 2004: 173)</i>	Netzwerk-Verfügbarkeit <i>(Speth 2004: 169)</i>
Umfeld der Entscheidung <i>(Buchner et al. 2005: 219)</i>	zielgerichtete Kommunikation <i>(Mai 2013: 309)</i>	verfügbare Ressourcen <i>(Seifer 2009: 99)</i>	professionell <i>(Maloney/van Deth 2012: 231)</i>	
		unterstützende Öffentlichkeitsarbeit <i>(Schönborn/Wiebusch 2002: 79; Bieth 2012; Oehmer 2013: 18)</i>		

In neueren Arbeiten werden strukturelle und inhaltliche Aspekte – aufseiten der Interessenvertreter als Prozesskompetenz und Inhaltskompetenz bezeichnet – als inzwischen gleichwertig für den Erfolg von Einflussnahme bewertet und von einem Paradigmenwechsel gesprochen, da die Komplexität von politischen Entscheidungsprozessen die genaue Kenntnis der Prozessverläufe notwendig mache (vgl. Joos 2014; 2015).

Die Übersicht zum Forschungsstand (Tab. 7) von Bedingungen erfolgreichen Einflusses dient als Ausgangspunkt für den thematischen Aufbau der Themenkomplexe und Fragen in den Experteninterviews. Die zugehörigen Ergebnisse werden in den Kapiteln 6.6.1 und 6.6.2 dargestellt.

### **3.2.4 Zwischenfazit**

Aus den verschiedenen Definitionsansätzen von Einfluss lassen sich Gemeinsamkeiten für eine Konzeptualisierung von Einfluss auf politische Entscheidungen in der vorliegenden Studie ableiten. Dabei gilt zu differenzieren zwischen Einfluss als Ergebnis und Einfluss(nahme) als Prozess.

Einfluss als Ergebnis meint das durch einen interessengeleiteten Akteur (erfolgreiche) 'Herbeigeführthaben' einer Handlung oder Position bei einem entscheidungsbefugten Adressaten, dem verschiedene (mindestens zwei) Optionen zur Verfügung standen. Die Tatsache, dass es dabei zu einer Veränderung einer zuvor bestehenden Position oder geplanten Handlung kommt, wird zwar von einigen Autoren gefordert, wäre aber nur dann relevant, wenn Einfluss nur als Veränderung konzipiert würde. Eine offene Konzeptualisierung lässt auch die Bestärkung zu einer Position oder Handlung als Einfluss betrachten.

Unter methodischen Gesichtspunkten ist bei der Untersuchung von Einfluss als Ergebnis die Festlegung oder das Vorhandensein objektiver, von den Akteuren unabhängiger Kriterien wichtig, indem beispielsweise Positionen, Entwürfe und Beschlussergebnisse verglichen werden. Dies ist bei Anhörung- oder Stellungnahmepflichtigen (Gesetzes-)Vorhaben ein übliches Verfahren.

Einfluss(nahme) als Prozess betrachtet dagegen die Entwicklung zu einer Entscheidung und vor allem die dabei wirksamen Faktoren, Bedingungen und Akteure. Dabei stehen Merkmale der Thematik (schwache versus starke Interessen), der Rahmenbedingungen (Verwaltung oder Parlamentarier als Adressaten) und der Akteure (Ressourcenstarke versus -schwache) im Mittelpunkt der Betrachtung.

In beiden Analyseebenen ist neben der objektiven Erfassung auch eine Erfassung des attribuierten Einflusses möglich, bei der die Wahrnehmung und Interpretation durch die Beteiligten (Adressaten wie Akteure) oder durch Dritte (z. B. Wissenschaft) im Mittelpunkt der Betrachtung steht.

### 3.3 Offene Fragen und Fragestellungen

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich – wie in Kapitel 1 dargestellt – mit der Frage, ob NGOs auf die entwicklungspolitischen Finanzentscheidungen von Bundesregierung und Bundestag in der Zeit der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages Einfluss hatten.

Für die zu behandelnden vier grundlegenden Themenkomplexe (Kap. 1.2) der Forschungsfrage sind eine umfassende Theorie oder theoriebasierte Modelle nicht verfügbar. Die umfangreiche Literatur zu den Forschungsfeldern NGO, Zivilgesellschaft, Verbände, Interessengruppen und Lobbying sowie auch zur Frage von Einfluss von NGOs umfasst zu den Stichworten NGO (bzw. NRO), Einfluss und Entwicklungspolitik für die Publikationsjahre 2000 bis 2010 in der Datenbank SOWIPORT nur 18 Einträge und zur Frage der Beurteilung von NGOs durch die Adressaten ihrer Einflussbemühungen, nämlich Politiker sowie Mitarbeiter der Ministerialverwaltung, keine Arbeiten. Die in den Folgejahren erschienenen Arbeiten – vor allem von Seifer (2009), Klüver (2013) oder Koch (2014) – verwenden Beurteilungen durch Mitarbeiter der Europäischen Kommission bzw. des Europäischen Rates lediglich als ergänzende Datenquelle zu durchgeführten Dokumentenanalysen.

In der vorliegenden Untersuchung wird Einfluss daher konzipiert (s. auch Kap. 3.2.1) als die dem Wirken des Akteurs NGO attribuierte Begünstigung, Unterstützung oder Veränderung einer politischen Position oder politischen Handlung. Sowohl die Sicht der Adressaten (Verwaltung, politische Leitung, Regierung oder Parlament und dessen Untergliederungen) als auch die der Akteure (NGOs) wird dazu herangezogen.

Die wissenschaftliche Literatur weist zur Thematik, wie gezeigt (Kap. 2 sowie Kap. 3.1 und Kap. 3.2), eine Reihe von Leerstellen auf. Um diese Lücken weiter zu schließen, sollen die Komponenten herausgearbeitet werden, die in ein Modell – oder ein ‚conceptual framework‘ als ein forschungsleitendes Gerüst von Annahmen – zielgerichteter und erfolgreicher Einflussnahme in der Entwicklungspolitik einfließen müssten. Auf der Grundlage des ermittelten ‚Vorwissens‘ (vgl. Gläser/Laudel 2010: 89) lassen sich Gegenstandsbereiche und Einflussfaktoren beschreiben, die für den Prozess relevant sein können. Diese sollen als ‚Suchraster‘ für die empirische Untersuchung dienen.

Der demnach zu betrachtende Untersuchungsrahmen wird in der grafischen Darstellung (Abb. 1) veranschaulicht. Gefragt wird, ob für die Finanzierungsentscheidungen von Bundesregierung und Parlament während der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (10/1998 bis 10/2009) ein Einfluss von NGOs von den verschiedenen Beteiligten konstatiert wird und ob sich Rahmenbedingungen dafür ermitteln lassen.

‚Beteiligte‘ im Sinne dieser Untersuchung sind

- die im Entscheidungsprozess (mit-)wirkenden Teile von Bundesregierung und Parlament als Adressaten,
- NGOs nach der Definition in Kapitel 2.4 als Akteure (zur Konkretisierung s. Kap. 4) sowie
- mit der Thematik vertraute Wissenschaftler/Journalisten als Beobachter.

Es wird angenommen, dass der Stellenwert, der der Entwicklungszusammenarbeit zugemessen wird, zwischen den Beteiligten entsprechend ihrer jeweiligen Aufgabenstellung unterschiedlich ist.

Der zwischen den Beteiligten ablaufende Prozess wird hier zunächst als ‚Black Box‘ konzipiert, da zwar eine Reihe von einwirkenden Größen benennbar sind (Kap. 3.2.3, Tab. 7), aber sowohl über die Vollständigkeit als auch über die Relationen dieser Größen zueinander und zur Zielgröße ‚Einfluss‘ keine Aussagen gemacht werden können. Die erwarteten einwirkenden Größen werden vorläufig drei Komplexen zugeordnet werden: (Erfolgs-)Faktoren, Methoden und Inhalte und Bedarf. (Erfolgs-)Faktoren beschreibt Merkmale, die sich unter den Begriffen ‚Wem‘, ‚Wann‘ und ‚Voraussetzungen des Akteurs‘ einordnen lassen. Methoden umfasst Verfahrensformen, Verfahrensqualitäten und Strategien als ‚Wie‘ Einfluss genommen werden kann. Inhalte und Bedarf thematisiert das ‚Warum‘, also Hinweise darauf, worin ein Interesse der Adressaten an Kontakt zu NGOs begründet sein könnte.

Auf der Adressatenseite wird grob unterschieden zwischen den exekutiven und den legislativen Institutionen. Als Exekutive werden – trotz der politischen Funktion – die Regierungsinstitutionen mit Bundeskanzleramt, Bundeskabinett und Bundesministerien (hier im Besonderen: BMZ und BMF) betrachtet. Eine Sonderrolle könnte dem Bundeskanzler/der Bundeskanzlerin aufgrund der Richtlinienkompetenz zukommen. Aufseiten der Legislative sind die Abgeordneten sowie die beiden Parlamentsausschüsse Haushaltsausschuss (HHA) und Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) zu verorten. Darüber hinaus werden die Fraktionen der Parteien mit ihrem Einfluss auf Entscheidungen der legislativen Seite zugeordnet. Die Parteien als Organisationen sind selbst zwar nicht an Entscheidungen beteiligt, können aber der Adressatenseite zugeordnet werden, da sie im Falle der Regierungsbeteiligung über ihre politischen Programme auf die Bundesregierung einwirken.

Auf der Akteursseite werden sowohl NGOs als auch kirchliche Einrichtungen – siehe NGO-Konzept der vorliegenden Untersuchung in Kapitel 2.4 – und VENRO als Dachverband der entwicklungspolitischen NGOs verortet.

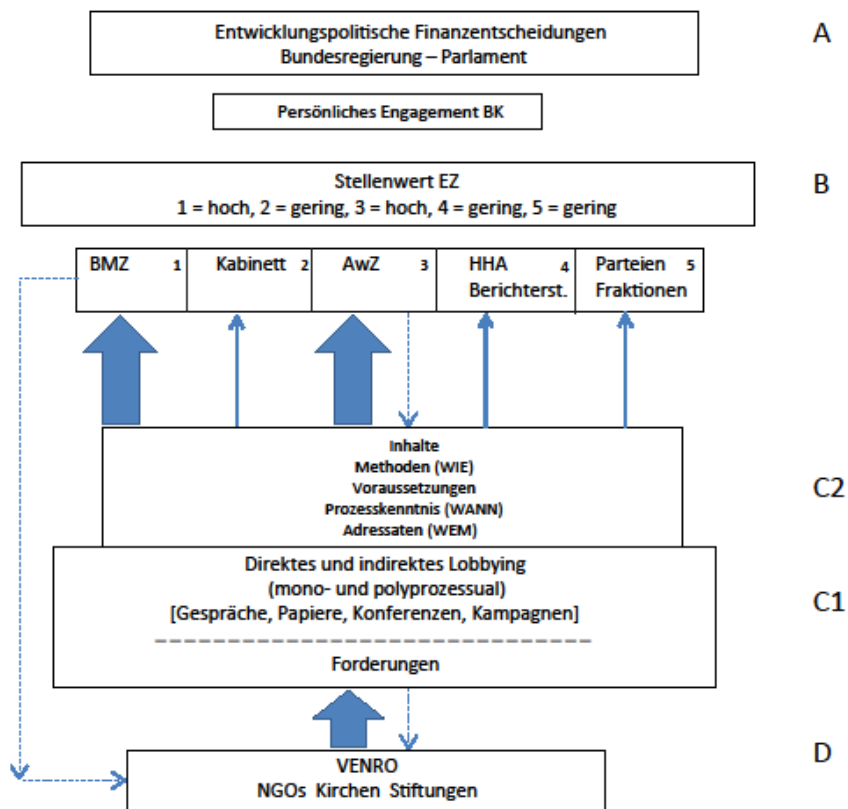
Von den Akteuren und Adressaten – gemäß der Definition dieser Studie – wirtschaftlich nicht abhängige, d. h. zumindest aber nicht überwiegend finanzierte wissenschaftliche Einrichtungen sollen als neutrale Beobachter in die Untersuchung einbezogen werden, um zwischen Adressaten und Akteuren mögliche abweichende Beurteilungen einordnen zu können.

Die Fragestellung der Studie führt auf der Grundlage der Ergebnisse der Vorstudien (s. Kap. 4) und des Forschungsstandes (Kap. 2 und 3) zu der nachfolgenden, vier Ebenen umfassenden Konzeption (Abb. 1) relevanter Institutionen [Ebenen B und D], Merkmale und Prozesse [Ebene C], die für entwicklungspolitische Finanzentscheidungen [Ebene A] bedeutsam und für NGO-Einfluss als bedeutsam erwartet werden.

Es wird angenommen, dass im Vorfeld von entwicklungsbezogenen Finanzentscheidungen [Ebene A] des Parlaments und/oder der Regierung (einschließlich Bundeskanzler/in) Aktivitäten von NGOs (einschließlich Kirchen, Stiftungen und VENRO) als ‚Akteure‘ erfolgen [Ebene D], die auf die anstehenden Entscheidungen Einfluss nehmen sollen. Zielgruppen (‚Adressaten‘) der Einflussnahme müssten mitwirkende Personen in den beteiligten Fachministerien

(BMZ, BMF), den Parlamentsausschüssen (AwZ, HHA) und den Fraktionen/Parteien sowie Bundeskanzler/in und BMZ-Ministerin [Ebene B] sein.

Abbildung 1: Faktoren und Prozesse bei NGO-Einfluss



Unter Aktivitäten werden Instrumente und Maßnahmen (z. B. Gespräche) [Ebene C1] sowie Inhalte und Bedingungen (z. B. Expertise, Professionalität) [Ebene C2] gefasst. Angenommen wird, dass die Bemühungen der NGOs bezogen auf die einzelnen beteiligten Gruppen unterschiedlich stark ausgeprägt sind, was durch die Stärke der Pfeile symbolisiert wird. Ebenso wird angenommen, dass der Stellenwert, den Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bei den beteiligten Adressaten hat, unterschiedlich ausgeprägt ist: bei BMZ und AwZ [Ebene B (1,3)] deutlich stärker als im Kabinett (2), dem HHA (4) und den Parteien/Fraktionen (5). Vermutet werden auch aktive Kontakte von BMZ und AwZ [Ebene B (1,3)] zu NGOs [Ebene D], um die von Amts wegen zu vertretende Thematik, die den schwachen Interessen zugeordnet wird (Kap. 3.1.4), im Diskurs mit den übrigen Fachressorts zu positionieren.

Der zentralen Forschungsfrage der Arbeit liegen unter Berücksichtigung bisheriger Forschungsergebnisse zwei Annahmen zugrunde:



1. Politikentscheidungen sind beeinflussbar (Kap. 3.2).
2. Einfluss auf Politikentscheidungen ist beurteilbar (Kap. 3.2.2).

Die methodische Umsetzung des Konzeptes wird im nachfolgenden Kapitel 4 ausgearbeitet.

## 4 Methodischer Ansatz der Untersuchung

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, zu dem politikwissenschaftlich aktuellen Forschungsfeld des Einflusses von NGOs auf politische Entscheidungen einen empirischen Beitrag zu liefern. Der für die Bearbeitung und Beantwortung der Forschungsfragen – nämlich ob Einfluss bestätigt und Bedingungen für erfolgreichen Einfluss beschrieben werden – gewählte methodische Ansatz wird im Folgenden dargestellt und begründet.

Untersucht wird die Fragestellung am Beispiel von Finanzierungsentscheidungen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Hintergrund für diese Auswahl ist – wie in Kapitel 1 dargestellt – die besondere Bedeutung der entwicklungspolitischen Finanzierungsfragen am Ende des 20. Jahrhunderts, die mit dem Regierungsantritt der rot-grünen Koalition (SPD-Die Grünen) politisch vereinbarte Förderung von NGOs sowie die berufliche Tätigkeit der Autorin im Themenfeld Entwicklungszusammenarbeit.

In Kapitel 3.3 sind die auf Basis der Literaturlauswertung formulierten Grundannahmen dargestellt. Das daraus abgeleitete Forschungsdesign wird in Kapitel 4.1 und die zentralen Zielvariablen werden in Kapitel 4.2 dargestellt. Die Methodenauswahl sowie die Datensicherung werden in Kapitel 4.3 behandelt. Für das Sampling der Untersuchungsfälle und der Befragungsstichprobe waren Vorstudien durchzuführen (Kap. 4.4). Daran schließen die Darstellung der Datenerhebung und Datensicherung (Kap. 4.5), der Verfahren der Datenanalyse (Kap. 4.6) und abschließend eine Zusammenfassung (Kap. 4.7) an.

### 4.1 Forschungsdesign

Nach Blatter et al. liegt ein „Grund für die Komplexität der politischen Gestaltungsprozesse in der Unschärfe und Subjektivität der Wahrnehmungen und Interpretationen der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure [...]“ (2007: 20). Um also der Gefahr zu begegnen, „dass die Sinn- und Bedeutungsstrukturen, mit denen die Akteure ihre soziale Alltagswelt selber kognitiv strukturieren“ (Kelle/Kluge 1999: 14), unzureichend erfasst werden, ist ein Forschungsdesign zu wählen, das die Erfassung der individuellen Sicht- und Denkweisen und der ihnen zugrundeliegenden Faktoren gewährleistet. Dazu bietet ein qualitativ-rekonstruktiver Forschungsansatz in einem Fallstudien-Design die notwendigen Voraussetzungen: “When studying decisional behavior, case study research may offer insight into the intentions, the reasoning capabilities, and the information-processing procedures of the actors involved in a given setting” (Gerring 2007: 45).

Für die umfassende Analyse der Fragestellung zum NGO-Einfluss im Politikfeld ‚Entwicklungspolitik‘ mit der primären Zielgruppe in Bundesregierung und Parlament eignet sich die Politikfeldanalyse mit einer qualitativen Vorgehensweise. Einzelfallanalyse bzw. Fallstudie, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse von Dokumenten sind „eher in der Lage, die spezifischen Mechanismen herauszuarbeiten und zu rekonstruieren, die Makro-

zusammenhängen zugrunde liegen“ (Schneider/Janning 2006: 217; vgl. auch Kittel 2003). Es kommt daher nur ein exploratives Theorie-bildendes, oder nach Gläser/Laudel (2010: 77) mechanismenorientiertes, Untersuchungs-Design in Betracht.

Um das Spektrum der einwirkenden Merkmale und Dimensionen möglichst umfassend zu ermitteln, sollten neben den Adressaten der Einflussbemühungen auch die Akteure von NGOs selbst sowie als externe Beobachter Wissenschaftler und Journalisten in die Untersuchung einbezogen werden. Dieses an dem methodischen Ansatz eines ‚most different systems design‘ – hier bezogen auf die Stichprobe der befragten Personengruppen – orientierte Vorgehen ermöglichte auch den Abgleich der Einschätzungen der Adressaten als Empfänger mit denen der Akteure als Sender.

Auch in der qualitativen Sozialforschung ist grundsätzlich eine Hypothesenbildung möglich (vgl. Meinefeld 1997; Gläser/Laudel 2010: 77); diese wird jedoch nicht geprüft, sondern leitet einerseits die empirische Erhebung und Auswertung an und macht andererseits die Vorannahmen des Untersuchers deutlich (vgl. Gläser/Laudel 2010: 77). Für den Aufschluss des hier interessierenden Themenfeldes sind also allenfalls die Erhebung leitende, aber nicht zu testende Annahmen oder Hypothesen sinnvoll. Die induktiv-empirisch so gewonnenen Erkenntnisse werden dann mit deduktiven Konzepten aus der Literatursichtung verknüpft. Die Wahl eines induktiven Ansatzes wird nicht mit dem Fehlen von geeigneter Theorie begründet, sondern mit der Notwendigkeit der Offenheit für das Auffinden handlungsrelevanter Faktoren, die durch Offenheit in der Technik der Datenerhebung wahrscheinlicher ist (vgl. Lamnek 2010: 89; Blatter et al. 2007: 135).

Da eine qualitative Fallstudie eine umfassendere Erhebung von Merkmalen der ausgewählten Fälle ermöglicht als es bei einer quantitativen Studie oder Untersuchungsmethoden mit mittlerer Fallzahl und standardisierten Erhebungsinstrumenten möglich wäre (vgl. hierzu Berg-Schlosser 2003; Blatter et al. 2007; van Deth 2012: 365), wird dieser Ansatz für die vorliegende Fragestellung für angemessen gehalten.

Der zentralen Stärke von Fallstudien, dem induktiven Generieren von Hypothesen aus der Bearbeitung der einzelnen Fälle, steht als ‚Preis‘ eines Fallstudien-Designs und der Offenheit der Datenerhebungstechnik in der Regel die Beschränkung auf eine kleine(re) Fallzahl gegenüber (vgl. Blatter et al. 2007: 35), wodurch das klassische Kriterium der Repräsentativität einer Erhebung nicht erreicht und ebenso die Generalisierbarkeit der Ergebnisse beeinträchtigt bzw. verhindert wird. Für die vorliegende Fragestellung ist aber primär die Gewinnung von neuen Informationen und neuem Wissen über ein Themenfeld bedeutsam, sodass die Repräsentativität der Beobachtung weniger relevant ist (vgl. auch a. a. O.: 136). Als eine Möglichkeit der Optimierung wird in der vorliegenden Arbeit die Untersuchung von zwei Fällen (a: Konferenzen und Gipfeltreffen, b: Einzelplan 23 im Bundeshaushalt; Details s. Kap. 5) gewählt, denn zwei oder mehrere Fallstudien mit inhaltsanalytischem und prozessanalytischem Vorgehen können Wirkungspfade eines Faktors deutlicher machen (vgl. Blatter et al. 2007: 161 f.).

Um eine an das Forschungsdesign gebundene selektive Wahrnehmung zu vermeiden, sollten nach Scharpf die „Wahrnehmungstrichter‘ soweit als möglich offen gehalten werden“ (Scharpf 2000: 22). Dieser Forschungsstil ist kennzeichnend für die ‚Grounded Theory‘ von

Glaser/Strauss (1967; s. Kap. 4.2). In der qualitativen Befragung mittels strukturierter, offener Fragen kommt dem Interviewten die Funktion eines Experten zu (vgl. Froschauer/Lueger 2003: 154).<sup>85</sup> Dabei folgte die vorliegende Arbeit der Empfehlung von Mayring, qualitativen Befragungsstudien eine „Pilotphase“ (Mayring 2002: 69) voranzustellen, in der mithilfe weitgehend offen geführter Interviews (anschließend) ein Interviewleitfaden entwickelt (oder zumindest überprüft und ggf. modifiziert) wird. Dazu wurden die in Kapitel 4.3 beschriebenen Vorstudien durchgeführt.

## **4.2 Zielgrößen der Untersuchung und Thesen**

In der vorliegenden Untersuchung werden die Entscheidungen von Bundesregierung und Parlament zur Entwicklungsfinanzierung in den Jahren 1998 bis 2009 betrachtet. Entwicklungsfinanzierung wurde dabei operationalisiert als die jährlichen Haushaltsentscheidungen zur Höhe der ODA-Leistung und zum BMZ-Haushalt sowie durch die Konferenzentscheidungen unter Beteiligung der Bundesregierung zur Entschuldung ausgewählter Entwicklungsländer im Untersuchungszeitraum.

Der Einfluss ausgewählter deutscher entwicklungspolitischer NGOs (Kap. 5) auf die Entwicklungsfinanzierung in den Jahren 1998 bis 2009 stellt quasi die unabhängige Variable dar. Als nicht direkt mess-/erfassbare Variable wird Einfluss operationalisiert als die im Interview oder im Dokument formulierte Aussage der Adressaten oder Akteure über eine Wirkung der NGOs auf die haushaltspolitischen Entscheidungen.

Im Rahmen der empirischen Untersuchung werden daher Daten zu den folgenden, in Kapitel 3.2 diskutierten Themenkomplexen erhoben:

- Einfluss (Definition, Erfolgsbeispiele),
- Machtverhältnisse und Einfluss,
- politischer Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit,
- Bedingungen und Instrumente für Einfluss.

Ausgehend von den Grundannahmen und unter Berücksichtigung bisheriger Forschungsergebnisse werden nachfolgende vorläufige Thesen formuliert:

- a) Es gibt bei Adressaten und Akteuren kein einheitliches Verständnis von Einfluss.
- b) Die Einschätzung des Ausmaßes von NGO-Einfluss ist in und zwischen den Gruppen (Adressaten, Akteure) heterogen.
- c) Eine Zunahme von NGO-Einfluss im Untersuchungszeitraum ist feststellbar.
- d) Christlich-kirchlichen Hilfswerken wird ein eher größerer Einfluss attestiert als säkularen NGOs.
- e) Verbandsbindung erhöht Einfluss-Chancen.
- f) Expertise ist ein wichtiger „Türöffner“.
- g) Direkte, persönliche Kontakte begünstigen Einfluss.
- h) Fachpolitiker/-beamte suchen Unterstützung (Koalitionen) für eigene Ziele.
- i) Regierungswechsel werden als Chance („window of opportunity“) wahrgenommen.

---

<sup>85</sup> U. a. Keuneke (2005: 257) weist auf die Eignung von qualitativen Befragungen hin, wenn empirisches Neuland betreten und/oder Zusammenhänge geklärt werden sollen, die am besten von den Befragten erklärt werden können.

### 4.3 Methodenauswahl und Daten

Für die vorliegende Untersuchung mit explorativer Zielstellung verspricht die Kombination von Befragung der am Prozess beteiligten Personen mit einer Dokumentenanalyse in einem sogenannten Zwei-Methoden-Design die beste Information. Daher werden beide Quellen zur Ausschöpfung vorhandener Daten in der vorliegenden Studie genutzt. Denn für die Methodenauswahl ist in der empirischen Sozialforschung – ob im quantitativen oder qualitativen Ansatz – kein Primat formulierbar; Leitgedanke der Auswahl muss immer die Gegenstandsadäquatheit im Hinblick auf die Fragestellung und die verfügbaren Datenquellen sein (vgl. Gläser/Laudel 2010 zit. in Bieth 2012: 152).

Die Interaktion zwischen Interviewer und Interviewten wird in der qualitativen Sozialforschung „als kommunikativer Bestandteil des Forschungsprozesses“ (Lamnek 1993: 23) verstanden. Obschon sich in diesem Sinne der Forscher nicht in der Rolle eines distanzier-ten oder unbeteiligten Beobachters befindet, sondern aktiv in die Datenerhebung wie auch in die Auswertung und Interpretation des Datenmaterials involviert ist (vgl. Keuneke 2005: 255), muss er nicht als möglicherweise auch beeinflussende ‚Störquelle‘ verstanden werden, wenn der Datengewinnungs-, Auswertungs- und Interpretationsprozess größtmögliche Transparenz erhält. In der vorliegenden Arbeit geschieht dies durch Dokumentation der Kodierschritte (Kap. 4.6.1 sowie Anhänge 3 und 4).

#### 4.3.1 Interview

Für eine Datengewinnung durch Befragung kommen standardisierte und nicht-standardisierte Formen der Befragung in Betracht (vgl. Gläser/Laudel 2010; Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010). Ausgehend von der Notwendigkeit, auf der Grundlage von Literatur ermittelte Themenbereiche ansprechen zu müssen, aber auch das Wissen des Gesprächspartners ausschöpfen zu können, ist ein mittlerer Strukturierungsgrad der Befragung, also die Anwendung eines Leitfadeninterviews, angemessen (vgl. Scholl 2009: 68; Marotzki 2006: 114; Kohler-Koch 2011c: 256). Für die Befragung der Experten wird eine Kombination von gängigen Interviewmethoden gewählt. Von den bei Keuneke (2005: 260 f.) – unter Berufung auf u. a. Lamnek (1995: 75) und Mayring (2002: 67) – unterschiedenen Interviewmethoden kommen in der empirischen Datenerhebung problemzentrierte Interviews und Experteninterviews zum Einsatz. Die von Keuneke (2005: 260 f.) eingeführte Unterscheidung zwischen diesen beiden Interviewtypen ist nicht unumstritten, da nicht eindeutig definiert werden kann, wann ein Interviewpartner als ‚Experte‘ für sein Fach und wann als Person mit subjektiver Prägung seiner Problemanalyse spricht.<sup>86</sup>

Lamnek beschreibt das problemzentrierte Interview als eine „Kombination aus Induktion und Deduktion“ (1995: 75). In die Erstellung des Gesprächsleitfadens fließt Vorwissen des Untersuchers aus der Kenntnis des Politikfeldes ein (deduktives Vorgehen), mit dem jedoch flexibel umzugehen ist und Offenheit für die sich aus dem Gesprächsverlauf ergebenden Erkenntnisse gegeben sein muss (induktives Vorgehen). Indem die Gesprächssteuerung durch den Interviewer sich auf Kernpunkte beschränkt und dem Interviewten weitestgehend die

---

<sup>86</sup> Zur Methode von Expertenbefragungen und Informationsgesprächen vgl. Schmid (1995) sowie Meuser/ Nagel (2009).

Darstellung seiner Sicht der Thematik bleibt (vgl. Mayring 2002: 67)<sup>87</sup>, wird eine fortwährende Überprüfung der die Untersuchung leitenden Annahmen ermöglicht.

Für den auf Modell- bzw. Theorie-Entwicklung abzielenden explorativen Ansatz wird ein iteratives Untersuchungsvorgehen gewählt, bei dem die Struktur der Experteninterviews (u. a. der Interviewleitfaden) kontinuierlich angepasst werden kann, um auch neu erworbene Erkenntnisse berücksichtigen zu können. Blatter et al. (2007) verweisen auf den Mehrwert eines durch Vorstudien und theoretische Vorüberlegungen fundierten Interviewleitfadens, in den Hintergrundinformationen über Sachverhalte und Geschehnisse, aber auch Informationen über Handlungsmotive und Kooperationsbereitschaften sowie Einschätzungen über Entwicklungen und Veränderungen einfließen können.

### ***Welche Gütekriterien sind anzunehmen?***

Qualitative Forschungsmethoden bedürfen hinsichtlich der klassischen Gütekriterien der quantitativen Methodologie einer besonderen Einordnung. Przyborski/Wohlrab-Sahr (2010: 35 ff.) versuchen dies durch die Formulierung gemeinsamer Güte-Standards, wie sie bislang in der Literatur kaum zu finden sind. Die Validität eines qualitativen Verfahrens kann – da kein Außenkriterium verfügbar ist – insoweit angenommen werden, wenn sie „an die Common-Sense-Konstruktionen der Untersuchten anknüpfen und auf den alltäglichen Strukturen bzw. Standards der Verständigung aufbauen“ (a. a. O.: 38). Reliabilität stellt sich in qualitativen Verfahren als Frage nach der prinzipiellen Replizierbarkeit eines Ergebnisses (vgl. ebd.). Der Nachweis der Reproduktionsgesetzlichkeit der herausgearbeiteten Strukturen ist Nachweis der Reliabilität des qualitativen Verfahrens. Als ein dem Kriterium der Objektivität – auch gelegentlich unter dem Stichwort Reaktivität behandelt (vgl. Scholl 2009: 209) – vergleichbares Kriterium gilt in der qualitativen Forschung die intersubjektive Überprüfbarkeit, die durch Dokumentation von Erhebung und Auswertung – insbesondere der Kategorienbildung – der Kommunikation erreicht wird (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010: 41 f.).

### **4.3.2 Dokumentenanalyse**

Die Dokumentenanalyse, die zu den inhaltsanalytischen Techniken gezählt wird (vgl. Lamnek 1995: 193), wurde für die vorliegende Untersuchung als zweites methodisches Vorgehen deshalb gewählt, da hinsichtlich der Zielgrößen der Fragestellung des Forschungsvorhabens ein Mehr-Methoden-Design die Optimierung des Datenmaterials ermöglicht. Darüber hinaus kann der Vorteil der Nicht-Reaktivität des Verfahrens, das heißt eine Unabhängigkeit der Erhebung vom Untersucher, trotz des Nachteils der Abgeschlossenheit bzw. fehlenden Offenheit der Information (im Sinne von Nachfragemöglichkeit wie im Interview) (vgl. Adler, imb)<sup>88</sup> genutzt werden.

Die Dokumenten-Inhaltsanalyse wird hier nicht als quantifizierende Methode der Textanalyse angewendet, sondern als qualitatives inhaltsanalytisches Verfahren (vgl. Mayring 2007: 24-

<sup>87</sup> Eine vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre ist notwendige Voraussetzung für jedes qualitative Interview (vgl. Mayring 2002: 67), insbesondere bei dem sensiblen Thema der vorliegenden Untersuchung ‚Einfluss auf Politikentscheidungen‘. Daher waren vertrauensbildende Maßnahmen notwendig, wie u.a. die Zusage, das Interview ausschließlich anonymisiert zu verwenden.

<sup>88</sup> Qualitative Sozialforschung (<http://qsf.e-learning.imb-uni-augsburg.de>) (Zugriff: 25.03.2016)

41) zur Überprüfung des Textmaterials, wobei kein theoretisch abgeleitetes Kategoriensystem Anwendung findet (vgl. Gläser/Laudel 2010: 198 ff.), sondern anhand eines Suchrasters (detailliert s. Anhang 2) auf der Grundlage von Vorüberlegungen aus dem Text Informationen extrahiert werden, die für die Fragestellung der Untersuchung relevant erschienen. Ausgangspunkt des Suchrasters sind die Oberbegriffe Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Entwicklungsfinanzierung, Financing for Development (FfD), Entschuldung und Entschuldungsinitiative. Diese werden kombiniert mit den relevanten Organisations- und Verfahrensbegriffen sowie Personen und Funktionen auf politischer sowie NGO-Seite.

#### **4.4 Sampling der Untersuchungsfälle und der Stichprobe**

##### **4.4.1 Vorstudie zur Fallauswahl und der Quellen**

Nach einer für Fallstudien typischen ersten Sichtung des Forschungsfeldes ‚NGO-Einfluss‘ und möglicher Untersuchungsfälle (u. a. Entwicklungsfinanzierung) sollte die Auswahl des Falles und der Fallbeispiele im Rahmen einer mehrschrittigen Vorstudie erfolgen. In der vorliegenden Arbeit wird als Fall das Thema ‚Entwicklungsfinanzierung‘ sowohl unter dem Blickwinkel der Entwicklung des Finanzvolumens – konkret die deutschen ODA-Leistungen und als Teil dessen der BMZ-Haushalt – betrachtet, das für die Entwicklungspolitik von Bundesregierung und Parlament im Untersuchungszeitraum (1998-2009) zur Verfügung gestanden hat, als auch im Hinblick darauf, dass eine langjährige internationale politische Diskussion zur Frage der Entschuldung der ärmsten Länder am Beginn der untersuchten Zeit entschieden wurde.

Die Entschuldungsthematik wurde vor allem mit dem G7-Gipfel 1999 in Köln vorangebracht. Der internationale Prozess Financing for Development (FfD) hatte auf der Konferenz der Vereinten Nationen (VN) im März 2002 in Monterrey erstmals verbindliche Beschlüsse zu prozentual festgelegten Entwicklungshilfeleistungen der Industrienationen gefasst.<sup>89</sup> Unter anderem zur Überprüfung der Umsetzung dieser Beschlüsse sowie zur konzeptionellen und politischen Weiterentwicklung der internationalen Entwicklungsfinanzierung fand 2009 in Doha eine Folgekonferenz im Rahmen des FfD-Prozesses statt.

Die G7-/G8-Gipfel im Untersuchungszeitraum (G7-Gipfel Köln 1999 sowie insbesondere der G8-Gipfel im Jahr 2005 in Gleneagles und wegen der nationalen Perspektive für NGOs der G8-Gipfels 2007 in Heiligendamm) sowie die internationalen Konferenzen zur Entwicklungsfinanzierung der VN und Bundeshaushaltsprozesse können somit als geeignete Fallbeispiele für die Analyse betrachtet werden. Dies gilt auch, da sich die Ergebnisse der Gipfeltreffen maßgeblich auf die deutsche Entwicklungspolitik (s. u. und Kap. 6) und die Haushaltspolitik der Bundesregierung ausgewirkt haben. Daher lassen sich auch die Bundeshaushaltsgesetze der Jahre 1998 bis 2009 als weiteres Fallbeispiel betrachten.

Im zweiten Schritt der Vorstudie werden die von Regierung und Parlament zum Thema Entwicklungsfinanzierung im zu untersuchenden Zeitraum schriftlich niedergelegten Positionen in Drucksachen (u. a. Anträge) des Deutschen Bundestages, Positionspapieren und Stel-

---

<sup>89</sup> Vgl. Millennium Project (o. J.): <http://www.unmillenniumproject.org/press/07.htm> (Zugriff: 18.04.2015)

lungnahmen des BMZ (teilweise auch intern<sup>90</sup>) sowie in Pressemitteilungen von Bundestagsausschüssen, des BMZ, der Bundestagsfraktionen und einzelner MdBs identifiziert. Sie bildeten eine Grundlage der Dokumentenanalyse. Hinzu kommen Schlusskommuniqués der ausgewählten G7-/G8-Gipfeltreffen und internationalen Konferenzen im FfD-Prozess sowie die Bundeshaushaltsgesetze.

Im nächsten Schritt wird gesichtet, welche NGOs sich zum Thema Entwicklungsfinanzierung und Entschuldung geäußert hatten. Die entsprechenden Dokumente (Positionspapiere und Stellungnahmen, Forderungspapiere an die Bundesregierung, Jahresberichte einzelner Organisationen und Pressemitteilungen) sowie inhaltlich aufschlussreiche interne<sup>91</sup> Diskussionsprotokolle und Lobbyvorhaben, zu denen die Autorin aufgrund ihrer Tätigkeit (in den Jahren 2008/2009) beim entwicklungspolitischen NGO-Dachverband – damaliger Name ‚Verband deutscher entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen e. V.‘ (VENRO) – Zugang hatte, gehen in den Dokumentenbestand ein.

Darüber hinaus bilden die jährlichen Berichte ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘ (‚WdE‘)<sup>92</sup> von 1998 bis 2009 und ‚Entwicklungspolitische Memoranden‘ (1998, 2002 und 2009) wichtige Referenzen. Der von den NGOs terre des hommes und Welthungerhilfe publizierte WdE-Bericht gilt innerhalb der deutschen NGO-Landschaft als unumstritten und wird von der Mehrzahl der Organisationen jährlich jeweils mit großem Interesse – u. a. wegen seiner gründlichen Aufarbeitung der deutschen ODA-Statistik sowie der kritischen Auseinandersetzung mit entwicklungspolitischen Entscheidungen der Bundesregierung – erwartet. Auch das BMZ reagiert regelmäßig mit einer Pressemitteilung auf das Erscheinen des Berichtes und nimmt diesen auf Leitungs- sowie auf Referatsebene zur Kenntnis, wie in den Interviews bestätigt wird (Kap. 6).

#### **4.4.2 Vorstudie zur Stichprobenauswahl**

Unter Berücksichtigung der Forschungsfragen, der Zielstellung und dem gewählten Design der Studie kommt ein repräsentatives Sampling nicht in Betracht, da nicht die statistische Verteilung, sondern das Spektrum der für Einfluss relevanten Dimensionen herausgearbeitet werden soll. Forschungsansatz und Sampling-Verfahren sind aber bedeutsam für die Frage der Verallgemeinerbarkeit der gewonnenen Ergebnisse. Denn der gewählte Forschungsansatz rekonstruktiver Forschung lässt – trotz gelegentlich anzutreffender Aussagen, dass dies nur für repräsentative oder Zufalls-Stichproben zutreffe – durchaus Verallgemeinerungen zu (vgl. Gobo 2004: 439; Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010: 174), worauf schon eingegangen wurde (Kap. 4.3.1).

Durch berufliche Tätigkeit im Themenfeld sowie auf der Basis von Vorabinterviews im Umfeld zeigte sich, dass mehrere Gruppierungen, die mit der Thematik Entwicklungs-

---

<sup>90</sup> Hierbei handelt es sich um interne Dokumente, die mit der Auflage vertraulicher Behandlung ohne ausführliche bibliografische Angaben zur Nutzung in der Untersuchung zur Verfügung gestellt wurden.

<sup>91</sup> Siehe vorausgehende Fußnote.

<sup>92</sup> Die Berichte der Reihe wurden in den Jahren 1998 bis 2015 von verschiedenen Autoren erstellt. Unter deren Namen sind sie im Literaturverzeichnis aufgeführt: Fues et al.; Eberlei et al.; Martens et al.



finanzierung vertraut sind, als Gesprächspartner zu dem Forschungsthema gesucht werden sollten:

- Vertreter der politischen Exekutive auf Bundesebene (u. a. BMZ, Bundeskanzleramt)
- Vertreter der politischen Legislative auf Bundesebene (insbesondere die Ausschüsse AwZ und Haushalt)

Wie schon zuvor dargestellt, ist das Forschungsdesign so gewählt, dass die Beurteilungen der Adressaten von Einflussbemühungen um die Beurteilungen der Akteure sowie weiterer Gruppen ergänzt werden und so ein Vergleich der Beurteilungen möglich wird. Diese sind

- Vertreter entwicklungspolitischer NGOs sowie des Dachverbandes VENRO,
- Wissenschaftler mit Forschungserfahrung im Bereich Entwicklungspolitik,
- Journalisten mit Publikationserfahrungen im Bereich Entwicklungspolitik.

#### **4.4.3 Stichprobe der Hauptstudie**

Für die Stichprobenauswahl der Hauptstudie mit dem qualitativen Forschungsansatz bieten sich mehrere Verfahren an: Sampling nach vorher festgelegten Kriterien, ‚Snowball-Sampling‘, ‚Theoretical Sampling‘, wie es von Glaser und Strauss (1967) entwickelt wurde, sowie auch die Kombination der Verfahren (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010: 177 ff.). Snowball-Sampling (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010: 180 ff.), also die Berücksichtigung von Vorschlägen schon involvierter Gesprächspartner, hilft, relevante Personen eines Feldes zu finden, wobei aber der Gefahr begegnet werden muss, durch die Vorschläge an bestimmte Netzwerke gebunden zu werden. Theoretical Sampling ist ein Verfahren, bei dem nicht alle Fälle von Beginn an festgelegt werden, sondern nach ersten Erhebungen im Verlauf der analytischen Arbeit weitere Samples gezogen werden. Die ersten Fälle werden dabei „noch nicht auf der Grundlage einer spezifischen gegenstandsbezogenen sozialwissenschaftlichen Theorie, sondern auf der Grundlage einer ersten vorläufigen Problemdefinition“ (Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010: 177) gezogen. Eine solche Ausdifferenzierung der Auswahl im Verlauf ermöglicht die bessere Ausschöpfung erwarteter Varianz der Aussagen, womit die Voraussetzung für eine optimale Kategorienbildung aus dem erhobenen Material geschaffen wird.

Die Stichprobenbildung der vorliegenden Untersuchung erfolgt als Kombination der Verfahren iterativ und basiert auf den ersten theoretischen Überlegungen sowie den empirischen Ergebnissen aus der Vorstudie. Durch die Festlegung auf den Untersuchungsfall ‚Entwicklungsfinanzierung‘ können für die Auswahl der Akteure und Adressaten<sup>93</sup> die nachfolgenden Kriterien formuliert werden:

- a) Zugehörigkeit zu einer der in Kapitel 4.4.2 beschriebene fünf Gruppierungen,
- b) nachweislich mit Entwicklungspolitik und/oder EZ befasst:  
aufseiten der NGOs auf diejenigen, die sich im Untersuchungszeitraum konkret mit Publikationen, politischen Lobbygesprächen auf Bundesebene oder bundesweiten Kampagnen am Dialog beteiligt haben (Kap. 5);  
aufseiten der Bundesregierung und des Parlaments auf diejenigen, die konkret an den Verhandlungen über die deutsche ODA, den Bundeshaushalt (und insbesondere

---

<sup>93</sup> Zur Definition von Akteur und Adressat siehe Kapitel 4.4.2

den Einzelplan 23) sowie den FfD-Prozess (hinsichtlich der deutschen ODA-Leistungen) per Amt beteiligt waren.

Empfehlungen der Interviewpartner im Rahmen der Interviews zur Hinzuziehung weiterer Experten („Snowball Sampling“) werden unter Beachtung der identifizierten zentralen Gruppen und der Hierarchieebenen berücksichtigt. Denn da Verwaltungen und Verbände weitestgehend hierarchisch strukturiert sind, wird bei der Auswahl dieser Gesprächspartner auch die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Hierarchieebenen (Referatsleitung, Abteilungsleitung, politische Leitung) berücksichtigt. Für den Bereich der Wissenschaft kontaktierte die Autorin Personen, die durch Publikationen, Konferenzen oder einschlägige Prozesse im Forschungsfeld (in Hochschulen bzw. außeruniversitären Forschungsinstituten) ausgewiesen sind.

Kriterien für die Auswahl der anzufragenden Interviewpartner sind die Expertise zu und die Beschäftigung mit dem Themenbereich Entwicklungsfinanzierung (FfD, G7-/G8-Gipfelbeschlüsse, ODA, Bundeshaushalt), mit den Berichten „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ und den Entwicklungspolitischen Memorandi, mit entwicklungspolitischer Lobbyarbeit, mit NGOs, mit VENRO, mit Verhandlungsprozessen auf Bundesebene und mit der Interessenvertretung.

Als relevante Herausforderungen stellen sich in einem Setting wie dem hier untersuchten sowohl der Zugang zu den identifizierten Experten als auch die Erlangung ihrer Bereitschaft zur Mitwirkung und zur Freigabe von Interviewinhalten dar. Zur Überwindung dieser Hürden und somit zum Gelingen der empirischen Untersuchung beigetragen hat die Tatsache der beruflichen Tätigkeit der Autorin im entwicklungspolitischen Raum – zunächst als Referentin bei VENRO, dann als Referentin im Büro der Vorsitzenden des AwZ, Frau MdB Dagmar G. Wöhrl. Während dieser Zeit konnte ein weitreichendes Netzwerk in die deutsche NGO-Landschaft sowie auch in das BMZ und in den Deutschen Bundestag aufgebaut werden. Kontakte in die entwicklungspolitische Wissenschaftslandschaft entstanden darüber hinaus u. a. durch die Immatrikulation im Fach Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen (INEF).

Die Tätigkeit bei VENRO hat nicht nur die Fragestellung der vorliegenden Untersuchung stimuliert, sondern auch die Voraussetzung für die spätere Nutzung der internen Dokumente geschaffen, die mit VENRO schriftlich vereinbart wurde (s. o.). Die institutionelle Anbindung zuerst bei VENRO und später im Büro der AwZ-Vorsitzenden im Deutschen Bundestag versetzten die Autorin zusätzlich in die Rolle einer teilnehmenden Beobachterin der Praxis „auf beiden Seiten“ – sowohl bei den Akteuren von NGO-Lobbyarbeit als auch deren Adressaten, den Entscheidungsträgern staatlicher Entwicklungspolitik.

Nach den zuvor beschriebenen Kriterien und Verfahren wurden insgesamt 66 Personen kontaktiert und um Mitwirkung gebeten. Mit 49 Personen (39 Männer, 10 Frauen) konnten Interviewtermine realisiert werden. Ein Interview wurde mit zwei Personen gemeinsam geführt, sodass 48 Interviews vorliegen. Dass nicht Repräsentativität, sondern Differenziertheit der Stichprobe angestrebt werden sollte, ist in der Zuordnung zu den zentralen Gruppierungen bei einem durchaus ausgewogenen Verhältnis von Adressaten (24 Personen aus Politik, Verwaltung) und Akteuren (19 Personen aus NGOs) zu erkennen. Die Verwaltungsebene

umfasst neun Referenten/Referatsleiter, vier Unterabteilungsleiter/ Abteilungsleiter und zwei Staatssekretäre.<sup>94</sup> Aus der Legislativen kommen vier Personen mit AwZ-Erfahrung, zwei Mitglieder des HHA, zwei Personen aus dem Bereich der Fraktionen und ein Vertreter einer staatlichen EZ-Organisation.

Die vergleichsweise eher kleine Gruppe der Experten aus Wissenschaft (5) und Journalismus (1) kann unter dem Blickwinkel eines explorativen Ansatzes mit qualitativer Datengewinnung durchaus als vertretbar bezeichnet werden.

## **4.5 Datenerhebung und Datensicherung**

### **4.5.1 Entwicklung des Interviewleitfadens**

Für die Entwicklung des Interviewleitfadens der Hauptstudie wurden im Rahmen einer Vorstudie 2009/2010 am Ende der 16. Wahlperiode acht Personen zu den Themen NGO-Einfluss, Entwicklungsfinanzierung, Fallauswahl, Akteursauswahl und zu relevanten Interviewpartnern offen befragt.

Aufbauend auf diesem Material und dem Forschungsstand lassen sich zur Beantwortung der Forschungsfrage und der formulierten Thesen (Kap. 4.2) sechs Themen- bzw. Fragenkomplexe formulieren: Einfluss (Definition, Erfolgsbeispiele), Entwicklung der EZ-Haushalts- und Finanzmittel, politischer Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit, Machtverhältnisse bei EZ-Themen, Einfluss-Bedingungen und -instrumente sowie Werte und Kooperationen.

Fragen richten sich dazu auf Bedingungen, die als begünstigend oder beeinträchtigend für NGO-Einfluss beurteilt werden sowie auf Instrumente und Mittel in ihrer Bedeutung für Einfluss. Eine ergänzende Einschätzung der Aufgaben von NGOs, den Erwartungen an sie sowie ihre Stärken und Defizite zielen auf mögliche Aussagen darüber, ob Voraussetzungen für Einfluss gegeben waren. Dabei soll auch geklärt werden, ob die in den Vorstudien beschriebene Sonderrolle von Kirchen und Stiftungen, die in dieser Arbeit als NGOs verstanden werden, im Hinblick auf politischen Einfluss bestätigt werden kann.

Da angenommen wird, dass der NGO-Einfluss auf finanzpolitische Entscheidungen für Entwicklungszusammenarbeit von dem Stellenwert der Entwicklungspolitik in der Gesellschaft beeinflusst sein könnte, werden die Experten auch um eine Einschätzung des Stellenwertes in Gesellschaft und Politik gebeten.

Ob Einfluss ausgeübt werden kann, ist grundsätzlich von der Entscheidungsmacht im relevanten Politikfeld abhängig. Daher gilt es zu erfassen, welchen Personengruppen bzw. Institutionen entsprechende Macht zugeschrieben wird. Mit der Frage nach Koalitionsbildung und Kooperationen – Gruppen-intern (Akteure) oder Gruppen-übergreifend (Akteure und Adressaten gemeinsam gegen Dritte) – wird der Annahme nachgegangen, dass Einfluss von NGOs auf politische Entscheider auch von diesen für eigene Ziele genutzt werden könnte, womit Einfluss(nahme) nicht als Einbahnstraße betrachtet werden kann.

Der daraus entwickelte Leitfaden für eine retrospektive Befragung über die 14. bis 16. Wahlperiode ist in seiner Grundversion im Anhang 3 wiedergegeben.

---

<sup>94</sup> Die hier genannten Positionen sind die im Untersuchungszeitraum aktuellen.

#### **4.5.2 Durchführung der Experteninterviews**

Von den 49 Experten (zur Auswahl s. Kap. 4.3) waren 43 zu einem Interview bereit, aus dem namentlich zitiert werden darf; die übrigen wünschten eine anonymisierte Zitierweise. Zur besseren Lesbarkeit, der Beachtung des Wunsches einzelner Gesprächspartner nach Anonymität und einer einheitlichen Darstellung werden alle verwendeten Zitate nur anonymisiert wiedergegeben und die Interviewpartner in dieser Arbeit mit ‚IP‘ und einer Nummer ‚X‘ abgekürzt. Die Interviews wurden von der Autorin zwischen September 2009 und Februar 2011 durchgeführt. Der Interviewleitfaden wurde flexibel, d. h. in Abhängigkeit vom Gesprächsverlauf eingesetzt. Die Interviews fanden an unterschiedlichen Orten – an den Arbeitsstätten oder ‚neutralen‘ Orten – statt. Die Durchführungszeit variierte zwischen 45 und 120 Minuten.

#### **4.5.3 Datensicherung**

Die auf Tonträger aufgezeichneten 48 Leitfadeninterviews (Kap. 4.4.3) sind verschriftlicht (transkribiert), wobei im Hinblick auf den für die Forschungsfrage allein interessierenden Inhalt auf die Wiedergabe komplexer Notationen und nonverbaler Merkmale (z. B. Stimmlage, Pausen etc.) verzichtet wird (vgl. Mayring 2002: 91) sowie – soweit möglich – fehlerhafte und unvollständige Sätze soweit ergänzt wurden wie für das Verständnis des Lesers erforderlich. Derartige Ergänzungen sind durch eckige Klammern erkennbar gemacht (zur Zulässigkeit des Vorgehens vgl. Bieth 2012: 155). Die anonymisierten Interviewdaten können auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden. Die Sicherung der ausgewerteten Dokumente liegt als Papierdokumentation vor.

### **4.6 Verfahren der Datenanalyse in der Untersuchung<sup>95</sup>**

#### **4.6.1 Qualitative Inhaltsanalyse und ‚Grounded Theory‘**

Das Instrument der qualitativen Inhaltsanalyse wurde gewählt, um in der Gesamtmenge der im Forschungsprozess anfallenden Textdaten (o. g. Primär- und Sekundärdokumente sowie umfangreiche Interviewtranskriptionen) die zur Beantwortung der Forschungsfragen relevanten Aussagen zu identifizieren. Dabei steht nicht die Erhebung von Häufigkeiten, sondern die Erfassung von Aussageinhalten im Zentrum der Analyse. Der Text wird auf relevante Informationen durchsucht, die dann zu Kategorien verdichtet werden. Die Analyse der Dokumente erfolgte nach dem (Kap. 4.3.2 und Anhang 2) oben beschriebenen Stichwortverfahren.

Barney G. Glaser und Anselm L. Strauss entwickelten Ende der 1960er-Jahre das Konzept der ‚Grounded Theory‘ zur Untersuchung von Phänomenen der sozialen und psychologischen Welt (vgl. Glaser/Strauss 1967). Grounded Theory stellt einen methodischen Ansatz dar, mit dem empirische Forschung und Theoriebildung verschränkt werden, das heißt aus erhobenen qualitativen Daten schrittweise Hypothesen über Zusammenhänge entwickelt werden können.

---

<sup>95</sup> Auswertungsmethoden für qualitative Daten sind bislang kaum systematisiert worden. Die nachfolgende begründete Auswahl der Analyseverfahren schließt sich an Gläser/Laudel (2010) an.

Durch die Generierung von Hypothesen bzw. Theorie im Prozess der Auswertung der Daten selbst soll eine auf empirische Daten basierende gegenstandsnahe Theoriebildung ermöglicht werden, die auch praktische Anwendung finden kann (vgl. Glaser/Strauss 1967: 11)<sup>96</sup>. Im weiteren Zeitverlauf wurden aus der Grundvorstellung zwei Richtungen entwickelt, die auf der einen Seite von Glaser (1992) und auf der anderen Seite von Strauss/Corbin (1996) vertreten wurden (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010: 185).

Der methodische Ansatz der Grounded Theory bevorzugt keine bestimmten Erhebungsinstrumente, sondern setzt auf deren Vielfalt: „Aus völlig unterschiedlichen Materialien [...] werden in der Sozialforschung unentbehrliche Daten“ (Strauss 1991: 25). Als wesentlich gilt der Wechselprozess von Datenerhebung und Auswertung hin zur Herausbildung einer Theorie. Mit dieser Prozessorientierung der Forschung soll die Wandelbarkeit sozialer Phänomene angemessen erfasst werden.

Das erhobene Daten-/Interviewmaterial wird in einem ersten Schritt zu sogenannten Konzepten verdichtet (bei Glaser/Strauss ‚codes‘). In diesem, als „offenes Kodieren“ bezeichneten Vorgehen erfolgt eine Loslösung von den konkreten Interviewdaten (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010: 196) ohne Einschränkung durch die Bezogenheit auf eine Theorie. Gleiche Phänomene werden mit gleichen Codes belegt. Die Codes sind zunächst nur vorläufig und sollen in jeder Phase der Forschung fortwährend abgeglichen („constant comparison“)<sup>97</sup> werden mit den Phänomenen, die sie bezeichnen. Konzepte bzw. Codes sind also mehr als reine Paraphrasierungen der Aussagen; sie sind schon Resultat von Interpretationen, indem die zugrundeliegenden Phänomene im Hinblick auf Bedingungen und Folgen betrachtet werden.

Aus den Konzepten/Codes werden dann Kategorien als höherwertige und abstraktere Entitäten entwickelt. Dieses als ‚axiales Kodieren‘ bezeichnete Vorgehen sucht nach Beziehungen bzw. Gemeinsamkeiten zwischen den Kategorien und der Herausarbeitung einer ‚Schlüsselkategorie‘.

Offenes und axiales Kodieren müssen nicht notwendigerweise nacheinander durchgeführt werden (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010: 204 f.). Auch bei der Erstellung von Kategorien kann ein ‚Rückschritt‘ zur Veränderung von Codes erfolgen. Diese beständige Verfeinerung der Codes – ‚theoretical sorting‘ genannt – soll mit großer Genauigkeit erfolgen, um Interpretationsspielraum zu verhindern.

Sobald ein konsistentes Kodierungssystem entwickelt worden ist, wird durch ein sogenanntes ‚selektives Kodieren‘ der Konzepte und Kategorien auf die ‚Schlüsselkategorie‘ hin der Weg zu einer begründeten („grounded“) Theorie bzw. einer Modellvorstellung über die kausalen Zusammenhänge gebahnt.

---

<sup>96</sup> „Some theories of our predecessors, because of their lack in grounding in data, do not fit, or do not work or are not sufficiently understandable to be used and are therefore useless in research, theoretical advance and practical application“ (Glaser/Strauss 1967: 11).

<sup>97</sup> Zum fortwährenden Abgleich/„constant comparison“ müssen die Codes konsistent auf das Datenmaterial angewandt und eine klare Definition erarbeitet werden. Eine umfassende Beschäftigung mit dem Codierungsprozess zur Anleitung des Arbeitsprozesses findet sich bei Erzberger (1998) unter besonderer Bezugnahme auf Leitfadeninterviews.

Glaser und Strauss empfehlen zur Vermeidung einer vorzeitigen theoretischen Festlegung ein ‚theoretical sampling‘ als schrittweises Vorgehen, indem “the analyst decides on analytic grounds what data to collect next and where to find them” (Strauss 1987: 38). Die Generierung der Theorie und die Generierung der Stichproben beeinflussen und bedingen sich also gegenseitig.

Wenn auch Kritiker des Kodierens im Sinne der Grounded Theory wie etwa Oevermanns in der Kodierung von Äußerungen lediglich eine „verdoppelnde Paraphrase“ (Oevermann 2001: 66) sehen, die nicht in die Tiefe reiche, so kann man in Anlehnung an Przyborski/Wohlrab-Sahr (2010: 207) jedoch im Ansatz ein hilfreiches Verfahren sehen, für ein theoretisch noch nicht hinreichend aufgeschlossenes Forschungsfeld, wie es die vorliegende Arbeit angeht, die methodische Grundlage zu liefern.

#### **4.6.2 Qualitative Computergestützte Datenanalyse (CAQDAS) mithilfe von atlas.ti**

Um den von der Grounded Theory angeleiteten Analyseprozess durchzuführen, nutzte die vorliegende Arbeit ein Instrument der Qualitativen Computergestützten Datenanalyse (CAQDAS): das Programm atlas.ti (Version 6.2). Die Computersoftware atlas.ti wurde im Rahmen eines interdisziplinären Forschungsprojekts an der Technischen Universität Berlin entwickelt. Atlas.ti basiert auf der Grounded Theory von Glaser/Strauss sowie weiteren Grundsätzen der Qualitativen Sozialforschung (vgl. Mayring 2007).

Die Analyse mit atlas.ti beginnt mit der Zuordnung des qualitativen Datenmaterials aus ‚Primärdokumenten‘ (PD) – in der vorliegenden Arbeit der transkribierten Interviews – zu ‚Hermeneutischen Einheiten‘ (Hermeneutic Unit; HU). In einem nächsten Schritt werden die PD innerhalb der HU codiert – entweder sequenziell oder durch Vergleich zwischen einzelnen PD. Codes werden dann entweder vollkommen frei (durch ‚open coding‘ und ‚in-vivo coding‘) oder mithilfe von vorab definierten Codes (‚coding by list‘) vergeben. Die Code-Liste wird iterativ von den Hauptkategorien abgeleitet und kann während des gesamten Forschungsprozesses verändert und verfeinert werden.

Sobald alle PD codiert worden sind, können erste heuristische Überlegungen getätigt werden. Dazu bietet Atlas.ti Ergebnisaufstellungen an, die die Häufigkeit einzelner Codierungen oder das Zusammentreffen von Codes (‚code neighbours‘) anzeigen.

PD, Codes und Zitate können allesamt in Form von ‚Familien‘ zusammengefasst und darüber hinaus mehrere Codes zu ‚Super-Codes‘ verbunden werden. Diese (An-)Ordnung der Codes ermöglicht das Testen verschiedener Beziehungen zwischen den Codes und somit die Brauchbarkeit des theoretischen Konzepts mit direktem Bezug zum vorliegenden Datenmaterial. Diese Anwendungen fördern das theoretische Sortieren und Auswählen möglicher weiterer Daten. Diese Prozesse werden solange wiederholt, bis die HU eine ‚konzeptionelle Dichte‘ besitzt.

#### 4.7 Zusammenfassung

Die Fragestellung der Untersuchung in den Politikfeldern Entwicklungspolitik und NGOs und der bisherige Forschungsstand zu dieser Thematik, der durch einen Mangel an theoretischen Ansätzen und Modellvorstellungen gekennzeichnet werden muss, führt zu der Einschätzung, dass ein qualitativer, induktiver Forschungsansatz am ehesten geeignet ist, Materialien zu gewinnen, mit denen die Wahrnehmung von Einfluss beschrieben und wesentliche Elemente für eine zu entwickelnde Modellvorstellung über NGO-Einfluss gewonnen werden können. Für ein solches Vorgehen ist eine Forschungsstrategie nach dem Grounded Theory-Ansatz von Glaser/Strauss sinnvoll, um die handlungsleitenden Konzepte der Betroffenen zu erfassen.

Für diese Fragestellung wird ein Fallstudien-Design mit einem Fall und mehreren Fallbeispielen („similar-system-design“) als geeignet betrachtet, weil es umfangreiche und tiefgründige Informationen liefern kann und damit relevante Aspekte der Thematik ermittelt werden können. Ein sinnvoller methodischer Zugang ist dafür die Durchführung von explorativen (Experten-)Interviews in Verbindung mit Dokumentenanalysen, um mögliche Schwächen eines mono-methodischen Zugangs auszugleichen.

Vorstudien zur Verfügbarkeit von Materialien führten zu der Auswahl des Falles Entwicklungsfinanzierung und der Fallbeispiele G7/G8-Gipfel und VN-Konferenzen zur Entschuldung sowie Entwicklung des BMZ-Haushaltes. Bezüglich der Stichprobenauswahl für die Interviews wurden Adressaten (Bundesregierung/Parlament) und Akteure (NGOs) von Einflussbemühungen identifiziert. Um eine breite und tiefgründige Informationsbasis zu erlangen, bei der Repräsentativität keine Rolle spielt, wird als Sampling-Verfahren die Kombination von theoretical sampling und snowball sampling gewählt.

Der Interviewleitfaden wird entwickelt auf Basis des Forschungsstandes und der Vorbefragung von Experten. Für die Datenauswertung steht nach dem Ansatz der Grounded Theory von Glaser/Strauss ein computergestütztes Programm zur Verfügung, mit dem aus den Interviews Materialien für eine gegenstandsbezogene Modellvorstellung oder Theorie herausgearbeitet werden können. Für die Auswertung der Dokumente wird ein Verfahren in Anlehnung an Mayring (2007) als geeignet gewählt.

## **5 Strukturelle Rahmenbedingungen für Finanzierungsentscheidungen der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik**

Eine Voraussetzung für die Analyse und Beurteilung von wahrgenommenem bzw. attribuiertem Einfluss von Nichtregierungsorganisationen auf die Finanzentscheidungen der staatlichen Entwicklungspolitik ist die Kenntnis der strukturellen und formalen Bedingungen für entwicklungspolitische Entscheidungen von Regierung und Parlament. Da in der vorliegenden Arbeit die Entscheidungsprozesse in den Jahren 1998 bis 2009 untersucht werden, beziehen sich die Darstellungen der Rahmenbedingungen ebenfalls auf diesen Zeitraum. Berücksichtigung finden dabei nationale wie internationale Entscheidungen und Vereinbarungen.

Nach einer Begriffsklärung zu Entwicklungsfinanzierung (Kap. 5.1) werden die politischen Prozesse mit Bezug zur Entwicklungsfinanzierung der Jahre 1998 bis 2009 (14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages) skizziert (Kap. 5.2). Daran schließt die Darstellung der formalen Bedingungen und Abläufe bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes an (Kap. 5.3), aus denen die Ansatzpunkte für Lobbyarbeit und Agenda-Setting der NGOs und deren Adressaten konkretisiert werden (Kap. 5.4). Abschließend werden die in die Untersuchung einbezogenen Nichtregierungsorganisationen, deren Auswahl im Rahmen einer Vorstudie (Kap. 4) erfolgte, nach einheitlichen Kriterien beschrieben (Kap. 5.5).

### **5.1 Entwicklungsfinanzierung – Begriffsklärung und Dimensionen**

Generell werden unter dem Begriff Entwicklungsfinanzierung (im Englischen ‚development finance‘) Finanzströme aus öffentlichen und privaten Quellen zur wirtschaftlichen (einschließlich Finanzsystem) und sozialen Entwicklung von Entwicklungs- und Schwellenländern zusammengefasst. Die privaten Kapitalströme haben in den letzten Jahren gegenüber den öffentlichen Mitteln erheblich an Bedeutung gewonnen (vgl. Gössinger et al. 2011: 1). Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die öffentlich bereitgestellten Finanzmittel, da nur diese der direkten politischen Entscheidung von Regierung und Parlament unterliegen.

Die nach ihrer Konzessionalität unterschiedenen Gelder (u. a. Zuschuss- und Marktmittel) werden – bestimmte Mindestanforderungen vorausgesetzt – als ‚Official Development Assistance‘ (ODA) bezeichnet und werden als internationale Vergleichsgröße verwendet (s. auch Kap. 5.3.2). Das für Entwicklung zuständige Direktorat der OECD (das Development Assistance Committee, DAC) definiert ODA wie folgt: „The Development Grants or loans to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients (developing countries) and to multilateral agencies which are: (a) undertaken by the official sector; (b) with promotion of economic development and welfare as the main objective; (c) at concessional financial terms (if a loan, having a grant element of at least 25 per cent). In addition to financial flows, technical co-operation is included in aid. Grants, loans and credits for military purposes are ex-



cluded. Transfer payments to private individuals (e. g. pensions, reparations or insurance payouts) are in general not counted" (OECD o.J.).<sup>98</sup>

Die ODA-Quote bezeichnet die Mittelaufwendung für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit in Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) des Geberlandes (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung o.J.<sup>99</sup>; s. auch Reuke/Albers 2008: 5). Die ODA-Quote wird seit Langem als internationale Vergleichsgröße verwendet, da sie sich auf die jeweilige Landeswährung des Geberlandes bezieht, somit nicht von Wechselkursentwicklungen beeinflusst wird und als Ausdruck des politischen Willens unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit eines Staates betrachtet werden kann. Sie ist darin der Größe ‚ODA-Leistung‘ (d. h. absolute Zahl) selbst überlegen. Allerdings wird seit einigen Jahren intensiv diskutiert, ob ODA und ODA-Quote als Messgrößen für Entwicklungsleistungen der Reform bedürfen (vgl. u. a. Ellmers 2013: 8; Riegler 2013), da sowohl im Zeitverlauf die Kriterien der Anrechenbarkeit verändert wurden, wodurch ein direkter Vergleich der verschiedenen Jahre oder Jahrzehnte erschwert wird, als auch zwischen den Staaten die Anwendung der Kriterien gewissen Variationen unterliegt (Kap. 3.3.2). Hinzu kommt, dass die Erklärung vom 24.10.1970 der führenden Industrienationen der Vollversammlung der Vereinten Nationen (Resolution 2626: International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade), sich freiwillig zu einer jährlichen Abgabe von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens als ODA verpflichten zu wollen,<sup>100</sup> in den vier nachfolgenden Dekaden regelmäßig bestätigt wurde, jedoch nur von wenigen Staaten tatsächlich erreicht wird.<sup>101</sup>

Es dürfte heute unstrittig sein, dass ODA allein nicht ausreicht, um Entwicklung zu befördern (vgl. Janus et al. 2013: 3), wie auch, dass den privaten internationalen Finanzströmen in der Entwicklungszusammenarbeit eine zunehmende Bedeutung zukommt (vgl. Shafik 2011). Geschätzt wird, dass die weltweite ODA nur rund zwei Prozent der für Entwicklung verfügbaren Gelder darstellt (vgl. Janus et al. 2013: 6).

Neben der klassischen Form der Entwicklungsfinanzierung als Projekt- und Programmförderungen sind die Entschuldungsaktivitäten zu betrachten, die insbesondere seit Ende der 1970er-Jahre realisiert worden sind. Von besonderem Interesse ist daher für die vorliegende Untersuchung das Engagement der deutschen Bundesregierung im Rahmen ausgewählter Gipfeltreffen der G7/G8 und des internationalen Prozesses zur Entwicklungsfinanzierung.

---

<sup>98</sup> <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA> (Zugriff: 20.06.2016)

<sup>99</sup> [http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/index.html?follow=adword](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/index.html?follow=adword) (Zugriff: 20.06.2016)

<sup>100</sup> "In recognition of the special importance of the role that can be fulfilled only by official development assistance, a major part of financial resource transfers to the developing countries should be provided in the form of official development assistance. Each economically advanced country will progressively increase its official development assistance to the developing countries and will exert its best efforts to reach a minimum net amount of 0.7 per cent of its gross national product at market prices by the middle of the decade" (United Nations 1970, paragraph 43). (<http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>; Zugriff: 27.06.2016)

<sup>101</sup> Nur Schweden, Norwegen, Luxemburg, Dänemark und Niederlande leisteten 2015 mehr als 0,7 Prozent ihres BNE als ODA (s. dazu auch [http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/oda/geber/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/geber/index.html); Zugriff: 20.06.2016).

## 5.2 Internationale politische Prozesse zur Entwicklungsfinanzierung und G7-/G8-Gipfel-Diplomatie in den Jahren 1998 bis 2009

Bereits 1979 hatte die Bundesrepublik Deutschland erstmals den am wenigsten entwickelten Ländern die Schulden aus Entwicklungshilfe ganz erlassen. Nachdem über Jahre von unterschiedlichen Akteuren – insbesondere Vertretern der Zivilgesellschaft und der Kirchen – ein umfassender Schuldenerlass bzw. eine Streichung aller Schulden der Entwicklungsländer gefordert worden war, setzte sich Mitte der 1990er-Jahre auch in der Politik die Einsicht durch, dass die bis dahin realisierten Umschuldungsvereinbarungen das Schuldenproblem zumindest der ärmsten Entwicklungsländer nicht gelöst hatten (vgl. Walther 2001: 77; Eberlei 1999a). Infolgedessen kündigten Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) 1996 die Initiative zur Entschuldung hoch verschuldeter armer Entwicklungsländer („Highly Indebted Poor Countries“, HIPC) an. Im Rahmen der HIPC-I-Initiative<sup>102</sup> wurden bilaterale Schulden bei Staaten, multilaterale Schulden gegenüber multinationalen Entwicklungsbanken – insbesondere IWF und Weltbank, bei denen die HIPCs einen Großteil ihrer Schulden hatten<sup>103</sup> – und Schulden bei privaten Banken berücksichtigt.<sup>104105</sup>

Die internationale Gemeinschaft hat sich im Untersuchungszeitraum intensiv auf mehreren Gipfeltreffen (insbesondere G7 in Köln 1999, G8 in Gleneagles 2005 und G8 in Heiligendamm 2007) sowie im Rahmen des ‚Financing for Development-Prozesses‘ (2002, 2008) detailliert mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung beschäftigt.<sup>106</sup> Nachfolgend werden die einzelnen Stationen dieser Aktivitäten dargestellt.<sup>107</sup>

Zur HIPC-I-Initiative wie auch zu späteren Schuldenerlassen haben die jeweiligen G7- bzw. G8-Prozesse<sup>108</sup> entscheidend beigetragen (Kap. 6.2). Nachfolgende Tabelle (Tab. 8) gibt eine Übersicht über die zwölf im Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit stattgefundenen G7-/G8-Gipfel und deren entwicklungspolitische Weichenstellungen.

Im Rahmen des G7-Gipfels in Köln im Juni 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs eine Erweiterung und Beschleunigung der Schuldeninitiative HIPC – die HIPC-II-Initiative. Im Rahmen dieser Initiative sollten erstmals auch Politiken der Armutsbekämpfung und der guten Regierungsführung angestrebt bzw. erreicht werden. Als Voraussetzung eines

<sup>102</sup> Da eine zweite HIPC-Initiative folgte, wurden die Initiativen nachträglich mit ‚HIPC I‘ und ‚HIPC II‘ bezeichnet.

<sup>103</sup> Als Gläubiger sind insbesondere zwei Institutionen der Weltbankgruppe zu beachten: ‚International Bank for Reconstruction and Development‘ (IBRD) und ‚International Development Association‘ (IDA). Diese sowie der IWF waren bislang bei allen Vereinbarungen zur Entschuldung von Entwicklungsländern ausgenommen worden. Entwicklungsländer sind dazu verpflichtet, zuerst ihre Schulden bei Weltbank und IWF zu begleichen; erst danach dürfen bilaterale Schulden bedient werden (vgl. u. a. Walther 2001: 77).

<sup>104</sup> Konkret waren Entwicklungsländer, die den Kriterien der Weltbank (hinsichtlich ihres Finanzstatus) entsprachen, nach sechsjähriger Durchführung von Strukturanpassungsprogrammen des IWF zu einem partiellen Erlass ihrer multi- und bilateralen Entwicklungshilfeschulden berechtigt.

<sup>105</sup> Eine ausführliche Bearbeitung der Thematik findet sich bei Eberlei (1999a, 1999b) sowie bei Gunter (2002).

<sup>106</sup> Das Thema Entwicklungsfinanzierung im weiteren Sinne – z. B. bezogen auf die Verschuldung der Entwicklungsländer und Schuldenerlasse – hat die Gipfel schon seit den 1970er-Jahren beschäftigt (vgl. Eberlei 1999a: 109).

<sup>107</sup> Die Darstellung geschieht chronologisch, da sich die Prozesse teilweise gegenseitig bedingt bzw. befördert haben; eine detaillierte Analyse erfolgt in Kap. 6.2 und 6.3.

<sup>108</sup> Die G7/G8 gilt als eines der wichtigsten informellen Foren mit globaler Ausrichtung. Auf Initiative von Bundeskanzler Schmidt und dem französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing trafen 1975 erstmals die Staats- und Regierungschefs von Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, dem Vereinigten Königreich und den USA zusammen; 1976 kam Kanada hinzu, 2002 die Russische Föderation (daher die hier verwendeten Bezeichnungen G7 und G8). In den vergangenen Jahrzehnten hat „sich der Charakter der G7/G8-Treffen deutlich verändert: der ehemals kleine Kreis weniger Staats- und Regierungschefs, die sich hauptsächlich zu Wirtschaftsthemen der Industrienationen trafen, ist durch eine Reihe zusätzlicher Dialogforen mit Themen von globaler Relevanz und einem Fokus auf Afrika erweitert worden“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 4).

Schuldenerlasses mussten die einzelnen Staaten unter Einbeziehung der Bevölkerung umfassende Konzepte zur Armutsbekämpfung („Poverty Reduction Strategy Papers“; PRSP) erarbeiten (Kap. 6.2.1.1).

Tabelle 8: Beratungsschwerpunkte der G7-/G8-Treffen in der 14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages

Jahr	Ort	Schwerpunkte
1999	Köln, Deutschland	Vereinbarung zu einer erweiterten Schuldeninitiative (HIPC II), Formulierung einer umfassenden und systematischen Lösung des Verschuldungsproblems armer Entwicklungsländer, Verknüpfung des Schuldenerlasses mit der Erarbeitung und Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP)
2000	Okinawa, Japan	Gespräche mit afrikanischen Staats- und Regierungschefs
2001	Genua, Italien	Beschluss zur Unterstützung von NEPAD und Ernennung von Persönlichen G8-Afrika-Beauftragten
2002	Kananaskis, Kanada	Verabschiedung eines G8-Afrika-Aktionsplans zur Unterstützung der NEPAD-Initiative. Finanzierung von HIPC, Grundbildung, Terrorismusbekämpfung
2003	Évian-les-Bains, Frankreich	Aktionspläne zu Hunger, Wasser, Gesundheit. Gründung der ‚Polio Eradication Initiative‘. Gründung des ‚Africa Partnership Forum‘; weitere Themen, u. a. Schuldenerlass
2004	Sea Island, USA	Auftakt ‚Reformdialog mit dem Weiteren Mittleren Osten und Nordafrika
2005	Gleneagles, Großbritannien	Ergänzung der HIPC-Schuldenerlass-Initiative um die Multilaterale Entschuldungsinitiative (MDRI). Verpflichtung zur Verdoppelung der EZ für Afrika bis 2010
2006	Sankt Petersburg, Russland	Bekräftigung bestehender Initiativen zu Entschuldung, Handel, Gesundheit und Bildung in Entwicklungsländern
2007	Heiligendamm, Deutschland	Themen: Weltwirtschaft, Klima und Afrika. Institutionalisierung des themenbezogenen G8-O5-Dialogs („Heiligendamm-Prozess“) <sup>109</sup> . Afrika-Gespräche, Bekräftigung der Partnerschaft mit Afrika mit Fokus auf nachhaltige Investitionen und ‚Gute Regierungsführung‘, Wiederauffüllung des GFATM, Förderung der Gesundheitssysteme. Beschluss zu Klimaverhandlungen unter dem Dach der VN
2008	Toyako, Japan	Globale Finanzkrise
2009	L’Aquila, Italien	Terrorismus, nukleare Abrüstung sowie Interventionen in Afghanistan, Pakistan und Afrika; Entwicklung von Abkommen zu Energieknappheit, Wasser, Klimawandel und Nahrungsmittelsicherheit

Quelle:

(eigene Zusammenstellung unter Verwendung von Daten aus des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 6)

Die Beschäftigung mit Fragen von Schuldenstand und Finanzierung von Entwicklung wurde wenige Jahre nach dem Beschluss der HIPC-II-Initiative auf Ebene der Vereinten Nationen (VN) fortgeführt: Im März 2002 veranstalteten die VN – nach einer mehr als zehnjährigen Vorlaufphase – in Monterrey (Mexiko) eine internationale Konferenz, die sich ausschließlich mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung („Financing for Development“; FfD) befasste (vgl.

<sup>109</sup> „Der ‚Heiligendamm-Prozess‘ ist ein Dialog zwischen den Mitgliedstaaten der G8 und den wichtigsten Schwellenländern über die größten Herausforderungen der Weltwirtschaft“ (Die Bundesregierung 08.06.2007; Zugriff: 18.04.2015).

Martens 2001: 25). Ziel der Konferenz war es, Wege zur Überwindung des chronischen Ressourcenmangels der Länder des Südens zu finden (Kap. 6.3.1).

In der Entwicklungspolitik handelt es sich um ein Politikfeld, in dem Gesetze und Verordnungen gegenüber freiwilligen Verpflichtungen wie etwa die des 0,7-Prozent-Ziels eine deutlich untergeordnete Bedeutung haben. So ist es nicht verwunderlich, dass es über 30 Jahre gedauert hat, bis aus der Selbstverpflichtung der führenden Industrienationen erst im Rahmen des internationalen FfD-Prozesses auf der gleichnamigen VN-Konferenz im März 2002 in Monterrey Beschlüsse zu prozentual festgelegten Entwicklungshilfeleistungen der Industrienationen gefasst worden sind.<sup>110</sup> Die Beschlüsse von Monterrey sind für die EU-Länder im Mai 2005 durch einen Stufenplan konkretisiert worden. Dieser sieht vor, dass die 15 ‚alten‘ EU-Staaten bis zu dem für die Entwicklungspolitik zentralen Jahr 2015 – dem Jahr, in dem die von der VN-Generalversammlung am 13.09.2000 verabschiedeten Millenniumsziele erreicht sein sollen – eine ODA-Leistung von jährlich 0,7 Prozent des BNE erbringen müssen. Erste konkrete Stufe war dabei die Erreichung von 0,51 Prozent des BNE bis zum Jahr 2010. Diese wurde weder 2010 noch zu irgendeinem anderen Zeitpunkt von Deutschland erreicht (Kap. 6.4.2).

Im Rahmen des G8-Gipfeltreffens 2005 in Gleneagles wurde die HIPC-Initiative um die von der G8 initiierten Multilateralen Entschuldungsinitiative (MDRI) im Umfang von 40 Mrd. USD ergänzt.<sup>111</sup> Der Erlass der multilateralen Schulden im Rahmen der MDRI wurde – anders als bei dem Schuldenerlass 1979/1980 – an konkrete Bedingungen geknüpft.<sup>112</sup> Durch die MDRI wurde der Wert der Schulden der 31 Länder, die sich für einen Schuldenerlass qualifiziert hatten, um etwa 90 Prozent gesenkt.

### **5.3 Formale Bedingungen für entwicklungspolitische Finanzentscheidungen von Regierung und Parlament**

Auf die Tatsache, dass das Politikfeld Entwicklungspolitik – wie auch das der Außenpolitik – die Besonderheit aufweist, dass der Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen eine deutlich untergeordnete Bedeutung zukommt – verglichen mit anderen Politikfeldern wie z. B. Innen- und Justizpolitik –, war schon hingewiesen worden. Auf internationaler Ebene sind vor allem Resolutionen, Absichtserklärungen und Vereinbarungen üblich, die jedoch teilweise ohne völkerrechtliche Bindung sind.

Ein für die Entwicklungspolitik allerdings zentrales Vorhaben ist die jährliche Aufstellung und Verabschiedung des Bundeshaushaltes. Eine Untersuchung zum Einfluss der NGOs auf die finanzpolitischen Entscheidungen in der staatlichen Entwicklungspolitik Deutschlands erfordert die Kenntnis der Strukturen, Prozesse und Akteure in der Haushaltsgesetzgebung des Bundes.

---

<sup>110</sup> In Paragraph 42 der Abschlusserklärung der Konferenz von Monterrey bestätigten die Staats- und Regierungschefs der führenden Industrienationen ihr Ziel: "We urge developed countries that have not done so to make concrete efforts towards the target of 0.7 percent of gross national product (GNP) as ODA to developing countries." (zit. in <http://www.unmillenniumproject.org/press/07.htm>; Zugriff: 18.04.2015).

<sup>111</sup> Der Beitrag des IWF wurde formal im Dezember 2005 beschlossen und am 6. Januar 2006 implementiert. Der Anteil des African Development Fund wurde im April 2006 beschlossen und rückwirkend zum 1. Januar 2006 implementiert. Der Beitrag der Weltbank wurde ebenfalls im April 2006 beschlossen und zum 1. Juli 2006 umgesetzt (vgl. Jubilee Debt Campaign 2006: 1).

<sup>112</sup> Darunter die Bedingungen ‚Gute Regierungsführung‘ und konkrete ‚Reformschritte‘.

### 5.3.1 Prozess der Aufstellung und Verabschiedung des Bundeshaushalts<sup>113</sup>

Aufgaben und Arbeitsweise von Bundestag und Bundesministerien werden durch Geschäftsordnungen (GO; vgl. Deutscher Bundestag Mai 2014) geregelt, die hier nicht detailliert dargestellt werden müssen. Aufgeführt wird das Verfahren nur insoweit, als es die für die NGOs denkbaren Zeit- und Ansatzpunkte dokumentiert. Aus der nachfolgenden Darstellung zum Ablauf der Bundeshaushalts-Gesetzgebung wird deutlich, dass den NGOs prinzipiell eine Reihe von Interventionszeitpunkten sowie mehrere Interaktionswege und -partner (in Exekutive und Legislative) zur Verfügung stehen, um Finanzinteressen der Organisation für die Entwicklungszusammenarbeit einzubringen.

Das Verfahren zur Aufstellung des Haushalts beginnt bei der Exekutive,<sup>114</sup> denn das Recht der Budgetinitiative liegt allein bei der Bundesregierung.<sup>115</sup> Ohne die fachliche Zuarbeit spezialisierter Beamter, die die erforderlichen umfangreichen Daten erheben und vorstrukturieren, könnte der Entwurf des Haushaltsplans nicht erarbeitet werden (vgl. Dreier 1998).

Der Bundesminister der Finanzen leitet das jährliche Verfahren der Haushaltsaufstellung mit einem Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden ein<sup>116</sup> und fordert nach Darstellung der allgemeinen haushaltspolitischen Situation – in der mitunter Obergrenzen aufgrund globaler (d. h. den gesamten Bundeshaushalt umfassender) Minderausgaben festgelegt werden können – die obersten Bundesbehörden auf, die Unterlagen für den Entwurf des Haushaltsplans bis zu einem definierten Zeitpunkt zu übersenden.<sup>117</sup>

Der Haushaltsbeauftragte jedes Fachministeriums prüft die Haushaltsvorschläge der verschiedenen Abteilungen und kürzt ggf. Ausgabenforderungen (vgl. Sturm/Müller 2003: 196); er hat also eine Mittlerfunktion zwischen den tendenziell ‚ausgabenfreudigen‘ Vertretern des eigenen Ministeriums einerseits und den kritischen ‚Wächtern‘ des Bundesfinanzministeriums (BMF) andererseits (vgl. Busemeyer/Wintermann 2007: 16). Der Gruppierungsplan enthält die Systematik zur Klassifizierung der Haushaltsstellen – sogenannte ‚Titel‘<sup>118</sup> – als kleinste Elemente des Haushaltsplans und ist nach Art der Ausgaben gegliedert.

Die Voranschläge werden titelspezifisch kalkuliert und die Bedarfsanmeldung dem BMF und dem Bundesrechnungshof übersandt. Dort wird der Gesamtbedarf im Hinblick auf die geschätzten Einnahmen einschließlich der Nettokreditaufnahme und somit der formale Haushaltsausgleich geprüft (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2001a). Da das BMF nicht an die von den obersten Bundesbehörden übersandten Vorschläge gebunden ist, setzt dann die regierungsinterne Verhandlung ein. Der Bundesfinanzminister kann die Voranschläge im Übrigen „nach Benehmen mit den beteiligten Stellen“<sup>119</sup> ändern.

Aufgrund des angemeldeten Bedarfs und der Ergebnisse der Haushaltsverhandlung stellt der Bundesfinanzminister den formalen Haushaltsausgleich sicher und damit zugleich den

<sup>113</sup> Ein guter Überblick findet sich auch bei Patzelt (1997a und 1997b).

<sup>114</sup> Die zentralen Gesetzesstellen sind: §§ 7, 15 HGrG (Art. 76, 110 GG, §§ 9, 13, 17, 27, 28, 30 BHO).

<sup>115</sup> Art. 76 Abs. 1 GG

<sup>116</sup> Seit dem Jahr 2011 wird der Bundeshaushalt im sogenannten ‚top-down‘-Verfahren aufgestellt. In diesem Verfahren wird u. a. ein sogenannter ‚Eckwertebeschluss‘ – unter Bezugnahme auf die verfassungsmäßig verankerte Schuldenbremse – verbindlich festgelegt, welche Gesamtansätze den einzelnen Ressorts im kommenden Haushaltsjahr und in der Finanzplanung zugewiesen werden. Wo die Ressorts – falls nötig – Einsparungen vornehmen, ist ihnen selbst überlassen.

<sup>117</sup> § 27 Abs. 1 BHO

<sup>118</sup> „Der Titel ist die kleinste haushaltsrechtliche Einheit. In Titeln werden die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach dem Zweck veranschlagt“ (Deutscher Bundestag 2003: 2).

<sup>119</sup> § 28, Abs. 1 Satz 2 BHO. Dabei wird angestrebt, strittige Punkte auf der jeweils höheren Ebene auszuräumen.

Haushaltsentwurf, das heißt, den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz, auf.<sup>120</sup> Der Haushaltsplan wird nach der Haushaltsverhandlung von der Bundesregierung beschlossen und in das Parlament eingebracht.<sup>121</sup>

Haushalts- und finanzpolitische Gesetzesentwürfe werden, wie alle anderen Gesetzesentwürfe auch, in drei Beratungen behandelt. In der ersten Beratung von Gesetzesentwürfen findet eine allgemeine Aussprache nur statt, wenn dies vom Ältestenrat empfohlen oder bis zum Aufruf des betreffenden Punktes der Tagesordnung von einer Fraktion oder von anwesenden fünf Prozent der Abgeordneten verlangt wird. Am Schluss der ersten Beratung wird der Gesetzesentwurf vorbehaltlich einer abweichenden Entscheidung einem Ausschuss überwiesen. Auf Antrag einer Fraktion oder von fünf Prozent der Abgeordneten kann der Bundestag mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder beschließen, ohne Ausschussüberweisung in die zweite Beratung einzutreten. Bei Finanzvorlagen soll vor Eintritt in die zweite Beratung dem Haushaltsausschuss Gelegenheit gegeben werden, die Vorlage zu prüfen.<sup>122</sup> Eine Berichterstattung an den Bundestag erfolgt nur, wenn der Ausschuss einen über die Kenntnisnahme hinausgehenden Beschluss empfehlen will.

Die zweite Beratung wird mit einer allgemeinen Aussprache eröffnet, wenn dies vom Ältestenrat empfohlen oder von einer Fraktion oder von anwesenden fünf Prozent der Abgeordneten verlangt wird. Die zweite Beratung beginnt üblicherweise am zweiten Tag nach Verteilung der Beschlussempfehlung und des Ausschussberichts.<sup>123</sup> Änderungen zu Gesetzesentwürfen in zweiter Beratung können beantragt werden, solange die Beratung des Gegenstandes, auf den sie sich beziehen, noch nicht abgeschlossen ist.<sup>124</sup> In der zweiten Lesung entscheidet das Plenum über die Änderungsempfehlungen der Ausschüsse.

Die dritte Beratung erfolgt, sofern in zweiter Beratung keine Änderungen beschlossen worden sind, direkt anschließend, oder, wenn Änderungen beschlossen sind, am zweiten Tage nach Verteilung der Drucksachen mit den beschlossenen Änderungen.<sup>125</sup> Änderungsanträge zu Gesetzesentwürfen in dritter Beratung müssen von einer Fraktion oder von fünf Prozent der Abgeordneten unterzeichnet sein.<sup>126</sup> Vor der Schlussabstimmung kann die Vorlage ganz oder teilweise auch an einen anderen (als den die Vorlage empfehlenden) Ausschuss zurückverwiesen werden.<sup>127</sup> Schlägt der Ausschuss Änderungen gegenüber den Beschlüssen des Bundestages in zweiter Beratung vor, wird die Beschlussempfehlung erneut in zweiter Beratung behandelt.

---

<sup>120</sup> Dies regelt § 28 Abs. 1 Satz 1 BHO. Vorher verhandelt das BMF bilateral mit den Ressorts. Die dabei Beteiligten sind Mitglieder des betreffenden Ministeriums (die ihren Ausgabenvorschlag verteidigen) und des Haushaltsreferats des betreffenden Ministeriums, die Abteilung im BMF, die für dieses Ministerium zuständig ist, und ein Vertreter des Bundesrechnungshofs (vgl. Sturm/Müller 2003: 196).

<sup>121</sup> Die Einbringung des Haushaltsplans in das Parlament regelt Art. 110 Abs. 3 GG.

<sup>122</sup> Eine Prüfung durch den Haushaltsausschuss findet gemäß § 96 Abs. 4 BHO statt; dies regelt § 6 Abs. 2 BHO.

<sup>123</sup> Dies regelt § 81 Abs. 1 Satz 1-2. Bei Gesetzesentwürfen der Bundesregierung, die für dringlich erklärt worden sind (Art. 81 GG), kann die Fristverkürzung mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages beschlossen werden. Nach Schluss der Aussprache über jede Einzelbestimmung wird abgestimmt (a. a. O.: Abs. 2 Satz 1-2). Über mehrere oder alle Teile eines Gesetzesentwurfs kann gemeinsam abgestimmt werden. Über Verträge mit auswärtigen Staaten und ähnliche Verträge gemäß Art. 59 Abs. 2 GG wird im Ganzen abgestimmt (s. dazu Art. 59 Abs. 2 GG, Art. 81 GG; a. a. O.: Abs. 4).

<sup>124</sup> § 82 Abs. 1 Satz 1. Die Anträge müssen von mindestens einem Mitglied des Bundestages unterzeichnet sein und können mit einer kurzen Begründung versehen werden.

<sup>125</sup> Ausnahmen dazu s. FN zur 2. Beratung

<sup>126</sup> § 85 Abs. 1 Satz 1 GG

<sup>127</sup> § 80 Abs. 1 GG

Nach Schluss der dritten Beratung wird über den Gesetzentwurf abgestimmt. Sind die Beschlüsse der zweiten Beratung unverändert geblieben, so folgt die Schlussabstimmung unmittelbar. Wurden aber Änderungen vorgenommen, so muss die Schlussabstimmung – sofern eine Fraktion oder fünf Prozent der anwesenden MdBs dies verlangt – ausgesetzt werden, bis die Beschlüsse zusammengestellt und verteilt sind. Vor Beschluss des Gesetzes über den Bundeshaushalt wird zunächst jeder Einzelplan separat durch den Bundestag beschlossen.<sup>128</sup>

Aus dem Überblick lässt sich entnehmen, dass den NOGs vor der Phase der Bedarfsanmeldung beim BMZ, ggf. bei der Prüfung im BMF und bei den regierungsinternen Verhandlungen, vor allem aber nach dem Beschluss des Gesetzentwurfes durch die Bundesregierung in der Phase der Beratungen in den Parlamentsausschüssen. Zwischen der zweiten und dritten Lesung des Gesetzes im Parlament sowie der abschließenden Abstimmung sind die Zeitachsen so kurz, dass Interventionen seitens der NGOs in der Regel keine Chance haben. Ob die hier beschriebenen möglichen Interventionspunkte von NGOs im Untersuchungszeitraum genutzt wurden, wird am Beispiel von VENRO behandelt (Kap. 6.4.3).

### **5.3.2 Entwicklungsfinanzierung im Bundeshaushalt**

Die haushaltspolitische Gesamtplanung Deutschlands besteht im Untersuchungszeitraum aus 22 Einzelplänen mit einer nicht enumerativen Kennzeichnung (vgl. Schorlemmer 2009: 5), in der der Etat des BMZ als Einzelplan Nr. 23 geführt wird. Dieser umfasste im Jahr 1999, dem ersten von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (nachfolgend ‚Die Grünen‘) verantworteten Haushaltsjahr, rund 1,60 Prozent und im Jahr 2009, dem letzten von CDU/SPD verantworteten Haushaltsjahr, rund 1,96 Prozent des Bundeshaushaltes (s. Tab. 9). Von 1998 bis 2009 stieg der BMZ-Haushalt von 4,052 Mrd. Euro auf 5,735 Mrd. Euro und somit um 41,5 Prozent an, während im selben Zeitraum der Gesamthaushalt des Bundes um 24,9 Prozent anstieg.

Im Einzelplan 23 sind nicht nur die ‚ODA-anrechenbaren‘ Leistungen an Entwicklungsländer, sondern auch die an ‚nicht-ODA-fähige‘ Schwellenländer enthalten. Ebenso sind die Beiträge Deutschlands zum Europäischen Entwicklungsfonds (vgl. Reuke 2005: 7) und die Pflichtbeiträge zum Haushalt der VN im Haushalt des BMZ etatisiert. Demgegenüber sind die anteiligen Beiträge Deutschlands zum entwicklungspolitischen Teil des EU-Haushalts beim BMF im Einzelplan 60 (Allgemeine Verwaltungsausgaben) verbucht (vgl. ebd.).

---

<sup>128</sup> Verlangt die Bundesregierung, dass der Bundestag erneut Beschluss fasst, gilt der Gesetzentwurf als an den federführenden Ausschuss und an den Haushaltsausschuss zurückverwiesen (Art. 113 Abs. 2 GG und § 87 Art. 2).

Tabelle 9: Einzelplan 23, Bundeshaushalt und ODA (Leistungen und Quote) im Untersuchungszeitraum (kursiv: Vergleichswerte)

Jahr	EP 23 (BMZ)	EP 23 in % des BHH	BHH Gesamt	ODA- Leistungen	ODA- Quote
	<i>in Mio. Euro<sup>129</sup> bzw. in Prozent</i>				
<b>1956 (BRD)</b>	25,5	0,15	17.9 (Soll)		0,025
<b>1982 (BRD)</b>	3.728	2,50	149,1		0,47
<b>1990 (BRD)</b>	4.067	2,01	194.4	5.222	0,41
<b>1998</b>	4.052	1,70	234.1	5.020	0,26
<b>1999</b>	3.997	1,59	246.9	5.177	0,26
<b>2000</b>	3.675	1,50	244.4	5.458	0,27
<b>2001</b>	3.790	1,56	243,2	5.571	0,27
<b>2002</b>	3.759	1,57	249.3	5.650	0,27
<b>2003</b>	3.756	1,46	256.7	6.005	0,28
<b>2004</b>	3.741	1,47	251.6	6.064	0,28
<b>2005</b>	3.926	1,51	259.8	8.112	0,36
<b>2006</b>	4.131	1,58	261.0	8.313	0,36
<b>2007</b>	4.839	1,65	270.4	8.978	0,37
<b>2008</b>	5.218	1,85	282.3	9.693	0,38
<b>2009</b>	5.735	1,96	292.3	8.674	0,35
<b>2010</b>	5.975	1,95	303.7	9.804	0,39
<b>2013</b>	6.356	2,08	310.0	10.591	0,38
<b>2014 (Soll)</b>	6.444	2,17	296.5	12.486	0,42

Quelle:

Daten 1956 und 1982 aus: Bundesgesetzblatt 1957 (Teil II, Nr. 22, S. 745) und Bundesgesetzblatt 1982 (Teil I, Nr. 53, S. 1802); Daten 1990-2008 aus: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe (2009); Daten 2009-2013 aus: Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik (2013: 29); Daten 2014 (Soll) aus: Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik (2015: 33); Daten in Spalte ‚BHH gesamt‘ aus: Bundesministerium der Finanzen „Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes“, jährlich von 1998 - 2014.

<sup>129</sup> Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Beträge von DM zu Euro zum offiziellen Wechselkurs (1,95583/1) von der Autorin umgerechnet.



Die als ODA-Leistungen anrechenbaren Finanzmittel werden aus verschiedenen Finanztöpfen gespeist.<sup>130</sup> Rund 64 Prozent stammen zwar aus dem BMZ-Haushalt (s. Tab. 10). Daneben tragen aber rund 20 weitere Quellen zur deutschen ODA bei, darunter 13 weitere Ministerien, der Deutsche Bundestag, die Bundesländer und Gemeinden sowie deutsche Finanzierungsanteile der Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit über die EU etc. (vgl. Martens/Schradi 2004: 10; Schorlemmer 2009: 3; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2013: 35).

Tabelle 10: Herkunft der ODA im Jahr 2009 nach Ressorts

Herkunft der Mittel	2009 <sup>131</sup>	
	insg. (Mio. €)	%
<b>Leistungen gesamt</b>	<b>8.674,1</b>	<b>100,0</b>
<i>BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)</i>	5.537,8	63,8
<i>Auswärtiges Amt (AA)</i>	782,2	9,0
<i>BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)</i>	160,9	1,9
<i>BM für Bildung und Forschung (BMBF)</i>	73,3	0,8
<i>Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)</i>	55,8	0,6
<i>BM für Gesundheit (BMG)</i>	25,0	0,3
<i>BM für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)</i>	25,8	0,3
<i>BM für Wirtschaft und Technologie (BMWi)</i>	22,9	0,3
<i>BM für Arbeit und Soziales (BMAS)</i>	16,4	0,2
<i>BM der Verteidigung (BMVg)</i>	6,5	0,1
<i>BM des Innern (BMI)</i>	5,7	0,1
<i>BM der Finanzen (BMF)</i>	4,7	0,1
<i>BM der Justiz (BMJ)</i>	2,5	0,0* <sup>132</sup>
<i>BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)</i>	2,7	0,0*
<i>Deutscher Bundestag</i>	0,5	0,0*
<i>BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)</i>	0,3	0,0*

<sup>130</sup> Knapp 90 Prozent der deutschen ODA-Leistungen stammen aus dem Bundeshaushalt (Stand 2007: 70 Prozent) bzw. dem Bundesvermögen (Schuldenerlass, Stand 2007: 20 Prozent). Rund zehn Prozent tragen die Bundesländer bei; ca. 0,3 Prozent die Kommunen. Im Bundeshaushalt ist der Einzelplan des BMZ der für die ODA bedeutendste.

<sup>131</sup> Quelle: Markas (2012): Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik 2012, Nr. 20-2, S. 33

<sup>132</sup> Für alle \* gilt: 0,0 = 0 – 0,049

<i>ODA-anrechenbarer Anteil aus dem EU-Haushalt</i>	1.271,3	14,7
<i>Bundesländer</i>	703,7	8,1
<i>Bundesvermögen (Schuldenerlasse und Umschuldungen)</i>	103,3	1,2
<i>Marktmittel</i>	527,3	6,1
<i>DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft</i>	252,5	2,9
<i>Sonstige</i>	s. DEG	
<i>Tilgungen/Verkaufserlöse</i>	-907,0	-10,5

[in Anlehnung an den 14. Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2013]

Die in Kapitel 5.2 dargestellten Entschuldungsmaßnahmen der deutschen Bundesregierung gegenüber Entwicklungsländern, insbesondere im Rahmen der HIPC-Initiative(n), sind von Bedeutung für die Höhe der deutschen ODA, da die vom BMF erlassenen Handelsschulden dem ODA zugerechnet werden.<sup>133</sup> Auch die aus Mitteln des BMZ erlassenen Kredite aus der ‚Finanziellen Zusammenarbeit‘ der Bundesregierung mit Entwicklungsländern steigern die (netto) ODA-Leistungen,<sup>134</sup> ohne dass den Schuldnerländern tatsächlich neue Geldmittel zufließen.

#### **5.4 Adressaten der NGO-Lobbyarbeit zur Entwicklungsfinanzierung**

Es war schon darauf hingewiesen worden, dass Entwicklungspolitik im parlamentarischen Prozess gekennzeichnet ist durch ein weitestgehendes Fehlen von Gesetzgebungsverfahren bis auf die Mitwirkung in der Haushaltsgesetzgebung. Daher kommt für NGOs dem Lobbyprozess bei den Beratungen der Finanz- und Haushaltspolitik besondere Bedeutung zu.

Adressaten einer (direkten und indirekten; Kap. 2.3) Lobbyarbeit sind dabei die Bundesministerien, Bundestagsausschüsse und Fraktionen sowie die einzelnen Mitglieder dieser beiden Letztgenannten. Einzelkontakte zu Parlamentariern sind gerade wegen deren Berechtigung zum Einbringen von Anträgen in die Ausschussarbeit oder der Formulierung von kurzen Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung durchaus bedeutsam (Kap. 5.3.1). Obschon die Ausschusssitzungen das Kernstück der parlamentarischen Beratung von Gesetzentwürfen und Anträgen durch Regierungs- und Oppositionsfraktionen bilden, sind die Beratungen nur selten ergebnisoffen. Dies ist durch die Vorbereitung der Ausschusssitzungen in den Fraktionsgremien – insbesondere den fach-

<sup>133</sup> Formal zählen diese zu den ODA-Leistungen des BMF, die in die gesamten ODA-Leistungen der Bundesrepublik einfließen.

<sup>134</sup> Die im OECD-DAC vereinbarte Praxis, Schuldenstreichungen unter bestimmten Bedingungen als ODA zu verbuchen, wird seit Jahren von NGOs kritisiert (u.a. in den jährlichen Berichten ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘ von Welthungerhilfe und terre des hommes).

spezifischen Arbeitsgruppen der Fraktionen – begründet. „Entscheidungen in den Ausschüssen folgen weitgehend den zuvor in den Fraktionen getroffenen Beschlüssen“, bestätigt auch Schöne (2010: 263).

#### 5.4.1 Adressaten<sup>135</sup> in der Bundesregierung

##### **A) Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)<sup>136</sup> wurde im gesamten Untersuchungszeitraum von Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) geführt. Ihr zur Seite standen die Parlamentarische Staatssekretärin Uschi Eid (Die Grünen),<sup>137</sup> die ab Oktober 2001 zudem von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur G8-Afrika-Beauftragten berufen wurde, sowie die Beamteten Staatssekretäre Karin Kortmann (SPD) und Erich Stather (SPD). Im Bereich der Entwicklungsfinanzierung sowie im Dialog mit der Zivilgesellschaft ergaben sich für die vorliegende Analyse sowohl im unmittelbaren Umfeld der Ministerin<sup>138</sup> wie auch auf Ebene der Abteilungs- und Unterabteilungsleiter und ausgewählten Referatsleitern besondere Bedeutungen.<sup>139</sup>

Das BMZ hatte in dieser Zeit einen intensiven Austausch mit internationalen Kooperationspartnern, die zusätzlich gelegentlich auch mit dem Bundeskanzleramt im Dialog waren.<sup>140</sup> Diese internationalen Partner hatten eine Doppelrolle: sie dienten als Transporteure von Botschaften der deutschen NGOs an die Entscheidungsträger deutscher Entwicklungspolitik und waren auch Akteure eigener Interessen der Einwirkung auf diese Entscheidungsträger.

Die Grundlage der Arbeit des BMZ sollte u. a. über den ‚Wissenschaftlichen Beirat‘ des Ministeriums gewahrt werden. Aufgabe des ehrenamtlich tätigen Wissenschaftlichen Beirat, der in der 17. Wahlperiode unter Minister Niebel (FDP) aufgelöst wurde, war die Beratung des BMZ in allen entwicklungspolitischen Fragen. Der Beirat legte in unregelmäßigen Zeitabständen im Auftrag des BMZ oder aus eigener Initiative Publikationen vor. Innerhalb des Untersuchungszeitraums meldete sich das unabhängige Beratungsgremium mit 22 Stellungnahmen zu Wort, u. a. zu den Themen Multilaterale ODA, Mikrofinanzsysteme, Devisentransaktionssteuer sowie Verschuldungsprobleme armer Entwicklungsländer.<sup>141</sup> Bei den zwanzig Beiratsmitgliedern (Stand: Februar 2009) handelte es sich um im Hauptamt an deutschen Universitäten, entwicklungspolitischen Forschungseinrichtungen sowie bei einem internationalen Think Tank tätigen Wissenschaftlern. In diesem Bereich war Deutschland

<sup>135</sup> Eine namentliche Auflistung erfolgt in diesem Unterkapitel vor dem Hintergrund, dass einige Personen als Interviewpartner zur Verfügung standen, andere in den Interviews von den Gesprächspartnern namentlich erwähnt wurden.

<sup>136</sup> Der ursprünglichen Bezeichnung des BMZ als ‚Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit‘ wurde 1991 der Zusatz ‚und Entwicklung‘ hinzugefügt.

<sup>137</sup> Eid war 1998/1999 außerdem Mitglied bei der NGO Germanwatch und bei der ‚Stiftung Zukunftsfähigkeit‘.

<sup>138</sup> Darunter die Abteilungsleiter Klope-Lesch, Hoven, Hofmann und Bohnet (persönliche Mitteilung IP 30).

<sup>139</sup> Auf Ebene der Unterabteilungsleiter waren dies Konukiewicz, Schipulle, Ducklau und Zattler, die Beauftragten für den Haushalt Gabbe, Tittel-Gronefeld, Grosse Wiesmann, Ziller, die Zuständigen für die Zusammenarbeit mit Privaten Trägern (NGOs) Bauer und Schraa und die Zuständigen für die Zusammenarbeit mit den kirchlichen Werken und den politischen Stiftungen (u. a. Gabbe).

<sup>140</sup> Darunter die Entwicklungs- oder Finanzminister Brown (UK), Manuel (SA), Herfkens (NL), Short (UK), Johnsson (NOR), Toernaes (DK), Carlsson, Jämtin (SWE), Solheim (NOR). Im Bereich der Vereinten Nationen waren Annan, Ban, Jomo, Dervis und Clark Vertraute bzw. Kooperationspartner der Bundesministerin; auf EU-Ebene Nielson, Michel und Manservigi (vgl. IP 30: 06.02.2011). Darüber hinaus zählten auch Einzelpersonen aus der Zivilgesellschaft, darunter Bono und Geldorf, aus der Wissenschaft, darunter Stiglitz und aus internationalen Finanzinstitutionen, darunter die Präsidenten der Weltbank Wolfensohn und Zoellick, zu den Vertrauten von Bundesministerin Wieczorek-Zeul und insbesondere der Bundeskanzler Merkel und Schröder.

<sup>141</sup> Weitere Stellungnahmen des Beirats mit Bezug zu der vorliegenden Arbeit sind: Soll Deutschland die multilaterale ODA stärken? (September 2007); Verschuldungsprobleme armer Entwicklungsländer (Januar 2001); ([www.bmz.de](http://www.bmz.de)).

anderen europäischen Ländern unterlegen; politiknahe Beratungsinstitutionen mit Arbeitsgruppen wissenschaftlicher Experten, die Politikern und Mitarbeitern der Entwicklungszusammenarbeit jederzeit zurarbeiteten, fehlten. Zu fragen ist zudem, ob der Wissenschaftliche Beirat des BMZ aufgrund seines Tagungsturnus (einmal pro Jahr) seiner Beratungsaufgabe gerade bei strategisch längerfristigen wie auch aktuellen Themen gerecht werden konnte (vgl. Grundsatzpapier von Die Grünen).

## **B) Bundeskanzleramt**

Im Untersuchungszeitraum wurde in der 14. und 15. Legislaturperiode des Bundestages das Amt des Bundeskanzlers von Gerhard Schröder (SPD; im Amt 1998-2005) und in der 16. Legislaturperiode von Angela Merkel (CDU; im Amt 2005-2009) bekleidet. Als Kanzleramtsminister fungierten Walter Steinmeier (SPD; im Amt 1998-2005) und Thomas de Maizière (CDU; im Amt 2005-2009). Der Bereich Entwicklungspolitik war in dieser Zeit im Bundeskanzleramt der Abteilung für Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik mit dem Referat für Entwicklungspolitik zugeordnet.<sup>142</sup>

## **C) Bundesministerium der Finanzen**

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) wurde in der 14. Legislaturperiode zunächst von Oskar Lafontaine (SPD; im Amt 27.10.1998 - 18.03.1999) und dann bis zum Ende der 15. Legislaturperiode von Hans Eichel (SPD; im Amt 12.04.1999 - 22.11.2005) geführt. Ihm folgte in der 16. Legislaturperiode Peer Steinbrück (SPD; im Amt 22.11.2005 - 28.10.2009) als Bundesminister der Finanzen. Von den zugehörigen Staatssekretären sind im Hinblick auf die besondere Thematik der Entwicklungspolitik vor allem Staatssekretär Caio Koch-Weser (SPD; im Amt 1999 - 2005) bei der Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung 2002 in Monterrey (Kap. 6.3.1.2) sowie Staatssekretär Jörg Asmussen (SPD) und die Parlamentarische Staatssekretärin Barbara Hendricks (SPD) zu erwähnen.

### **5.4.2 Adressaten im Deutschen Bundestag**

Der Deutsche Bundestag setzt gemäß GO zur Vorbereitung der Verhandlungen ständige Ausschüsse ein.<sup>143</sup> Zusammensetzung und Größe der Ausschüsse werden durch den Bundestag proportional der im Bundestag vertretenen Fraktionen bestimmt; ebenso der Vorsitz der Ausschüsse.<sup>144</sup> Die einzelnen Ausschussmitglieder und deren Vertreter werden von den Fraktionen benannt. Jede Fraktion kann zudem durch einen Fraktionsmitarbeiter in der Ausschussarbeit unterstützt werden. Grundsätzlich sind die Beratungen der Ausschüsse nicht öffentlich.<sup>145</sup> Ein Ausschuss kann beschließen, die Öffentlichkeit für einen bestimmten Verhandlungsgegenstand zuzulassen, das heißt der Presse oder sonstigen Zuhörern Zutritt

---

<sup>142</sup> Das Bundeskanzleramt verfügt in Form sogenannter ‚Spiegelreferate‘ über fachlich spezialisierte Dienststellen, deren Aufgabe u. a. ist, die Tätigkeit der Fachressorts zu beobachten und im Bedarfsfall – im Sinne eines Frühwarnsystems – notwendige Koordination der Ressorts herbeizuführen.

<sup>143</sup> Dies regelt § 54 Abs. 1 Satz 1 GO DBT.

<sup>144</sup> Der Ausschussvorsitz wird im Ältestenrat beschlossen (vgl. a. a. O.: § 58).

<sup>145</sup> § 69 Abs. 2 Satz 1 GO DBT.

zu gestatten.<sup>146</sup> Eine Form ist die Anhörung von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen im Rahmen von offiziell öffentlichen Anhörungen. In der Geschäftsordnung des Bundestages werden die ständigen Ausschüsse als „vorbereitende Beschlussorgane des Bundestages“ (Deutscher Bundestag 2012a) bezeichnet. In der 14. Wahlperiode waren 23 ständige Ausschüsse, in der 15. und 16. Wahlperiode jeweils 22 ständige Ausschüsse eingerichtet.

### **A) Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

Parallel zur Gründung des BMZ setzte der Deutsche Bundestag den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit (später auch: ‚... und Entwicklung‘) ein. Der Ausschuss tagt nicht öffentlich (s. Fussnote 51). Tagesordnungen der Ausschusssitzungen sind öffentlich (online) zugänglich, (Beschluss-)Protokolle jedoch nicht. Im Rahmen sogenannter ‚Öffentlicher Anhörungen‘ von Sachverständigen aus Bundesregierung, nicht staatlichen Akteuren, Vertretern internationaler Organisationen etc. können sich die Ausschussmitglieder ein unabhängiges Urteil über ausgewählte Themen der Entwicklungspolitik bilden.<sup>147</sup>

In der 14. Wahlperiode (1998-2002) gehörten dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) 27 Mitglieder an. Den Ausschussvorsitz führte Rudolf Kraus (CSU), seine Vertreterin war Brigitte Adler (SPD).<sup>148 149</sup>

In der 15. Wahlperiode (2002-2005) gehörten dem Ausschuss 23 MdBs an, erneut unter Vorsitz von Kraus (s. o.), stellvertretender Vorsitzender war Detlef Dzembritzki (SPD).<sup>150 151</sup>

In der 16. Wahlperiode (2005 bis 2009) hatte der Ausschuss im Rahmen der ‚Großen Koalition‘ unter dem Vorsitz von Thilo Hoppe (Die Grünen) und Sibylle Pfeiffer (CDU) als stellvertretende Vorsitzende 22 Mitglieder.<sup>152</sup>

### **B) Haushaltsausschuss**

Die vom Kabinett gebilligten Entwürfe des Haushaltsplans<sup>153</sup> und des Haushaltsgesetzes werden in den Bundestag eingebracht. Prüfung und Beratung vor Beschlussfassung oblie-

<sup>146</sup> Die Sitzungen des AwZ sind offiziell nicht öffentlich; es werden jedoch regelmäßig NGO-Vertreter von entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen sowie selektiv auch Journalisten zugelassen (Teilnahme ohne Rederecht), zudem Praktikanten und Mitarbeiter der MdBs. Aufgrund dieser Politik ist die Öffentlichkeit nahezu immer hergestellt.

<sup>147</sup> Beispielsweise in den Jahren 2002 bis 2005 gehörten dazu u. a.: Jeffrey Sachs, VN-Sonderberater für die Millenniumsziele; Eveline Herfkens, VN-Exekutivkoordinator für die MDGs; Mark Malloch Brown, UNDP; Richard Feachem, Exekutivdirektor des GFATM; Louis Michel, EU-Kommissar für Entwicklung und Humanitäre Hilfe; Richard Manning, Vorsitzender des OECD-DAC (vgl. <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=192&id=1040>; Zugriff: 18.04.2015). Einige der hier genannten Personen zählen zu den in der vorliegenden Analyse vorgestellten internationalen Akteuren, die einen (regelmäßigen) Austausch mit Bundesministerin Wiczorek-Zeul, Bundeskanzler Schröder und Bundeskanzlerin Merkel pflegten.

<sup>148</sup> Vgl. <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=193&id=1040> (Zugriff 18.04.2015). Als ordentliche Mitglieder waren für die CDU/CSU-Fraktion zehn Abgeordnete, für die SPD-Fraktion 13 Abgeordnete, für die Fraktion von Die Grünen zwei und für die FDP-Fraktion und die PDS-Fraktion je ein Abgeordneter vertreten.

<sup>149</sup> Schwerpunkte der Ausschussarbeit in der 14. WP waren die Beachtung der Menschenrechte, der Bewahrung der Schöpfung und die Beförderung von Eigenverantwortung und Privatinitiative in Entwicklungs- und Schwellenländern.

<sup>150</sup> Für die SPD-Fraktion (zehn Ausschussmitglieder) fungierte als Sprecherin Karin Kortmann (spätere Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ; s. Kap. 3.4.1.1), für die CDU/CSU-Fraktion (neun Ausschussmitglieder) Christian Ruck, für die Fraktion der Grünen (zwei Ausschussmitglieder) Thilo Hoppe und für die FDP-Fraktion (zwei Ausschussmitglieder) Markus Löning als Sprecher.

<sup>151</sup> Die inhaltliche Arbeit des Ausschusses wurde in den insgesamt 69 Sitzungen stark an den im Jahr 2000 verabschiedeten MDGs ausgerichtet, außerdem an der partnerschaftlichen Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit und der Einbettung in nationale Strategien der Partnerländer (u. a. PRSP).

<sup>152</sup> Für ihre Fraktionen sprachen Ruck (CDU/CSU, acht Ausschussmitglieder), Sascha Raabe (SPD, acht Ausschussmitglieder), Hellmut Königshaus (FDP; zwei Ausschussmitglieder), Aydin Hüseyin-Kenan (Die Linke, zwei Ausschussmitglieder) und Ute Koczy (Die Grünen, zwei Ausschussmitglieder).

<sup>153</sup> „Der Haushaltsplan ist eine systematisch gegliederte Zusammenstellung der für ein Haushaltsjahr veranschlagten Ausgaben und der zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen. Er ist die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes“ (DBT 2003: 2). Die Erstellung des Bundeshaushaltsplans als Anlage zum Bundeshaushaltsgesetz regelt Art. 110 GG.

gen nach der GO DBT den Fachausschüssen sowie dem Haushaltsausschuss. Die GO DBT schreibt dem Haushaltsausschuss (HHA) eine besondere Rolle zu. Ihm müssen grundsätzlich alle Haushaltsvorlagen überwiesen werden. Er muss die Fachausschüsse gutachterlich anhören, wenn diese es verlangen.

Nach Moeser (1978: 82) sind drei Wege der Einbeziehung des HHA in die allgemeine Gesetzgebung möglich. Die schwächste Form der Einbeziehung ist die der gutachterlichen Stellungnahme; der HHA soll in seinen Beschlüssen die Stellungnahmen der beteiligten Fachausschüsse wiedergeben. Zweitens die Überweisung von Gesetzen an den HHA zur Mitberatung. Drittens kann in der stärksten Form der Einbeziehung die obligatorische Überweisung aller Finanzvorlagen an den HHA stattfinden.

Aus der Prüfungs- und Berichtspflicht des HHA für Finanzvorlagen folgt für die Mitglieder des HHA ein erhebliches Arbeitspensum. So hatte beispielsweise in der 14. Wahlperiode der HHA dem Plenum in 91 Berichten mitgeteilt, ob bei dem jeweiligen Gesetzesvorhaben eine Vereinbarkeit mit der Haushaltslage des Bundes für gegeben erachtet wurde.<sup>154</sup> Mit 44 ordentlichen Mitgliedern<sup>155</sup> war der HHA einer der größten ständigen Ausschüsse des Bundestages. In 114 Sitzungen wurden in der 14. Wahlperiode 1.566 überwiesene Vorlagen beraten. Um mit diesem Arbeitsvolumen effektiv umgehen zu können, beschränkt sich der HHA auf diejenigen Gesetzesentwürfe in Form von Finanzvorlagen, bei deren Umsetzung von Kosten in Höhe von mindestens fünf Millionen Euro auszugehen war (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2004). Trotz dieser Beschränkung waren von den 1.002 Gesetzesvorhaben der 14. Wahlperiode 221 Vorhaben an den HHA zu überweisen. Der HHA tagt nicht öffentlich, sodass die Rekonstruktion des Zustandekommens von Beschlüssen im HHA weitgehend nur auf dem empirischen Teil dieser Arbeit basiert.<sup>156</sup>

### 5.4.3 Fraktionen und Parteien im Deutschen Bundestag

Die Fraktionen sind über ihre Mitglieder in allen Ausschüssen vertreten. Für die fachliche Bearbeitung der Gesetzesvorlagen in den Ausschüssen kommt den Berichterstattern<sup>157</sup> eine Schlüsselrolle zu. Die von jeder Fraktion für einzelne Ausschüsse als Koordinatoren ernannten Fachpolitiker – die sogenannten ‚Obleute‘<sup>158</sup> – „kommen innerhalb der Fraktionen zu eigenen Runden zusammen, in denen sie die Positionen über den eigenen Ausschuss hinaus mit Unterstützung der Fraktionsführung ver- und abgleichen“ (Mayntz 2010: 18 f.). Sie stehen oft in regem Kontakt mit Vertretern der Exekutive, um bereits im Entstehungsprozess der Entwürfe und Vorlagen gestaltend im Sinne der eigenen Positionen einwirken zu können.

<sup>154</sup> Vgl. [http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a08/bilanz\\_14\\_wp.html](http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a08/bilanz_14_wp.html) (Zugriff: 01.09.2014). (Aussage basierend auf Angaben des HHA).

<sup>155</sup> Sowie einem beratenden Mitglied; Angaben für die 14. Wahlperiode.

<sup>156</sup> Mit Ausnahme von einzelnen sogenannten ‚Öffentlichen Anhörungen‘ des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in denen geladene Sachverständige die Ausschussmitglieder informieren und beraten, sind die Sitzungen des HHA nicht öffentlich und werden nicht protokolliert. Die Tagesordnungen der Ausschusssitzungen werden jedoch online veröffentlicht (z. B. <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a08/tagesordnungen/archiv/index.html>; Zugriff: 18.04.2015).

<sup>157</sup> „Für jeden Beratungsgegenstand in den Ausschüssen benennen die Fraktionen Berichterstatter. Sie sind als Fachleute für einen oder mehrere Themen in den Arbeitsgruppen ihrer Fraktionen zuständig“ (Deutscher Bundestag 2010: 11). Die Namen der Berichterstatter der einzelnen Fraktionen standen 2016 in den Online-Archiven nicht zur Verfügung (Auskunft des DBT vom 28.11.2016).

<sup>158</sup> Die Obleute transportieren und diskutieren Informationen auf Fraktionsebene, in vorbereitenden Gesprächen mit den Berichterstattern, in Obleute- und Koalitionsgesprächen und ggf. im Kontakt mit dem Ministerium. Die Namen der Obleute der einzelnen Fraktionen standen 2016 in den Online-Archiven des DBT nicht zur Verfügung (Auskunft des DBT vom 28.11.2016).

Die Fraktionen werden aus der Beobachterperspektive vielfach als „Motor und Schnittpunkt der Politik“ (Mayntz 2010: 18) beschrieben. Marschall weist auf die starke Rolle vor Parteien und Fraktionen<sup>159</sup> im politischen System Deutschlands hin (vgl. Marschall 2010: 8). „Als Fraktionsmitglieder ist es die Aufgabe der Abgeordneten, die Anliegen ihrer Partei in die parlamentarische Arbeit einzubringen“ (ebd.). Anders als es die GO DBT vorgibt bzw. abweichend von dem Prinzip der Gewaltenteilung, das von einer mehrheitlich und im Dialog erzielten Position der Fraktionen ausgeht, geben häufig die Parteivorsitzenden ihren Fraktionen Entscheidungen vor. Beobachter sehen darin die politischen Gestaltungsmöglichkeiten von Parlamentariern beschnitten. Während ein Abgeordneter nach dem Grundgesetz „seinem Gewissen verpflichtet“ (Art. 28 [1] GG) ist; unterliegen Fraktionen in der politischen Praxis jedoch nahezu immer der sogenannten ‚Fraktionsdisziplin‘.<sup>160</sup>

## 5.5 Untersuchte NGOs

Ausgehend von der NGO-Definition für die vorliegende Studie wurde die Auswahl der NGOs für den empirischen Teil der vorliegenden Studie durchgeführt (Kap. 4). Nachfolgend werden die in die Untersuchung als Akteure (Tab. 11) einbezogenen NGOs nach einem einheitlichen Raster skizziert. Die Jahresberichte der Organisationen enthalten nicht in jedem Fall detaillierte Finanzierungsangaben; soweit möglich werden die Budget-Daten aus 2009 (letztes Jahr des Untersuchungszeitraums, Zeitpunkt der Festlegung) sowie zum Vergleich als aktuelle Daten die Angaben für 2014 aufgeführt. Die Einteilung in der Tabelle folgt dem im Einzelplan 23 vorgegebenen Muster.

Tabelle 11: Übersicht zu den untersuchten NGOs

<b>Säkulare und kirchliche NGOs</b>
Welthungerhilfe
Oxfam Deutschland
Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst
Misereor
<b>Verbände</b>
Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) <sup>161</sup>
<b>Lobby- und Advocay-NGOs</b>
Germanwatch

<sup>159</sup> Im Grundgesetz von 1949 sind die Fraktionen namentlich nicht erwähnt. Hier wird die Rolle der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes in Art. 21 hervorgehoben. Doch stellte das Bundesverfassungsgericht bereits 1959 fest, dass mit dieser Formulierung auch die Fraktionen anerkannt seien; sie seien „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ (Bundesverfassungsgericht zit. in Deutscher Bundestag: SPEZIAL 2010: 2 f.).

<sup>160</sup> „Fraktionen handeln in der Regel geschlossen, wenn es um die Wahl des Regierungschefs, die Gesetzgebung oder die Kontrolle der Exekutive geht“ (Marschall 2010: 8).

<sup>161</sup> Seit 9.12.2014 „Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)
ONE
<b>Netzwerke und Bündnisse</b>
erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung
Forum Umwelt & Entwicklung
Bündnis Entwicklung Hilft
Aktion Deutschland Hilft – Bündnis deutscher Hilfsorganisationen
Deine Stimme gegen Armut (DSGA)

### 5.5.1 Säkulare und kirchliche NGOs

Zunächst werden vier NGOs vorgestellt, darunter auch im Sinne der Definition von NGOs in dieser Studie säkulare und kirchliche Organisationen.

#### A) Welthungerhilfe

Die 1962 gegründete ‚Welthungerhilfe e. V.‘ (nachfolgend kurz: WHH) ist eine der größten privaten Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe in Deutschland (Tab. 12).

Die politisch und konfessionell unabhängige NGO leistet neben Projektarbeit in Entwicklungsländern auch in Deutschland Informationsvermittlung, Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit und ist Mitglied verschiedener NGO-Allianzen (u. a. VENRO). Sie veröffentlicht regelmäßig Fachpublikationen und Informationsmaterialien, u. a. der ‚Welthunger-Index‘ und der Bericht ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘ bzw. seit 2012 ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik‘; s. u. sowie Kap. 4).

Im Rahmen unterschiedlicher Veranstaltungsformen diskutiert die WHH mit Entscheidungsträgern der deutschen Politik (Fachausschüsse des Bundestages, ausgewählten Spitzenpolitikern oder Wirtschaftsvertretern).

Die Zusammensetzung des ehrenamtlichen Vorstandes – Vorsitzende des Vorstandes der WHH war über den größten Teil des Untersuchungszeitraumes Ingeborg Schäuble;<sup>162</sup> zu den weiteren Mitgliedern des Vorstandes zählten Vertreter aus Wissenschaft und Politik; Schirmherr der WHH war Bundespräsident Köhler – zeigt eine enge Vernetzung der WHH in Politik und Wissenschaft. Auch die Liste der Mitglieder der 16. Wahlperiode weist (Stand: 2006) einflussreiche Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf.<sup>163</sup>

<sup>162</sup> Ingeborg Schäuble ist die Ehefrau von Wolfgang Schäuble, amtierender Finanzminister (2009-2016), der zuvor wie auch aktuell verschiedene hochrangige Funktionen in der Bundesregierung und der CDU/CSU-Bundestagsfraktion innehatte.

<sup>163</sup> Darunter (Stand: 2006) den Präsidenten des Deutschen Bundestags, Lammert, den Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion Kauder, den Vorsitzenden der SPD-Fraktion, Struck, den Vorsitzenden der FDP-Fraktion, Westerwelle, die Vorsitzenden der Fraktion Die Grünen, Künast und Kuhn, den Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe, Prälat Jüsten u.a.m.



Die WHH publiziert zusammen mit der NGO terre des hommes seit knapp zwei Jahrzehnten den jährlich erscheinenden Bericht ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘<sup>164</sup> mit dem Ziel, Einfluss auf die deutsche Entwicklungspolitik zu nehmen.

Tabelle 12: Grunddaten der Welthungerhilfe

<b>(Deutsche) Welthungerhilfe e. V.</b>  <a href="http://www.welthungerhilfe.de">www.welthungerhilfe.de</a>	
<b>Gründungsjahr</b>	1962
<b>Organisationsstruktur</b>	Präsidium (7 Personen); (geschäftsführender) Vorstand (4 Personen), Mitgliederversammlung (20 Personen); Kuratorium (17 Personen); Gutachterausschuss (17 Personen); Schirmherrschaft (1 Person)
<b>Finanzierung</b>	Erträge 2009: Euro 139,9 Mio.  Erträge 2014: Euro 197,7 Mio., davon: institutionelle Zuschüsse: 76,9%, allgemeine Spenden: 19,4%, Nothilfespenden: 0,14%, Zinsen und sonstige Erträge: 2,0%, Stiftung Welthungerhilfe: 0,35%  o. g. institutionelle Zuschüsse von WFP und anderen VN-Organisationen (Euro 37,0 Mio.), AA (28,7), EK (DEVCO) (21,7), EK (ECHO) (6,9), BMZ (20,5), GIZ (16,0), KfW (8,0), USAID (3,5), DFID (4,5), Alliance2015 (2,9), Sonstige (2,5). <sup>165</sup> (Welthungerhilfe; Jahresbericht 2014)
<b>Aufgaben</b>	Projektarbeit in Entwicklungsländern, Informationsvermittlung und Kampagnenarbeit in Deutschland; regelmäßige Veröffentlichung von Fachpublikationen und Informationsmaterialien (u. a. Bericht über ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘, ‚Welthunger-Index‘)
<b>Mitgliedschaft bei</b>  <b>VENRO und anderen Bündnissen</b>	VENRO: ja; Gründungsmitglied (seit Dez. 1995);  Mitgliedschaft auch in anderen NGO-Allianzen: national (11), EU (5), international (10); DZI-Spendensiegel

## B) Oxfam Deutschland

Als weitere große säkulare NGO wird in der vorliegenden Arbeit ‚Oxfam Deutschland e. V.‘ (Tab. 13) betrachtet. Die nationale Hilfsorganisation Oxfam Deutschland geht auf die 1942 in Oxford gegründete Initiative ‚Oxfam‘ zurück und arbeitet im Verbund ‚Oxfam International‘ mit 17 nationalen Oxfam-Organisationen und mehreren Tausend lokalen Partnerorganisationen in Entwicklungs- und Schwellenländern zusammen.

<sup>164</sup> Der Bericht bildet einen wesentlichen ‚Referenzpunkt‘ der vorliegenden Arbeit als detaillierte Auseinandersetzung zivilgesellschaftlicher Gruppen mit der Finanzierung von Entwicklung (Kap. 2 und 5).

<sup>165</sup> Verwendete, bislang nicht erläuterte Abkürzungen: AA – Auswärtiges Amt; Alliance2015 – Partnerorganisationen der Alliance2015; BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; DFID – Department for International Development UK; EK (DEVCO) – Europäische Kommission (Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung); EK (ECHO) – Europäische Kommission (Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz); GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit; KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau; USAID – United States Agency for International Development; WFP – Welternährungsprogramm der VN.

Oxfam Deutschland wurde 1995 als unabhängige NGO mit Sitz in Berlin gegründet; sie ist Mitglied bei VENRO. Oxfam Deutschland arbeitet schwerpunktmäßig in der Not- und Katastrophenhilfe, der Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in Ländern des Südens durch langfristige Projekte sowie der entwicklungspolitischen Lobby- und Kampagnenarbeit in Deutschland. Durch ihre Kampagnenarbeit informiert die NGO die deutsche Öffentlichkeit über die strukturellen Ursachen von Armut und versucht, durch diverse Aktionen und Veranstaltungen, Hintergrundrecherchen und entwicklungspolitische Studien auf Entscheidungsträger einzuwirken.

Tabelle 13: Grunddaten Oxfam Deutschland

<b>Oxfam Deutschland e. V.</b>  www.oxfam.de	
<b>Gründungsjahr</b>	1995; (Gründung Oxfam International 1942)
<b>Organisationsstruktur</b>	Oxfam Deutschland e. V. (28 Mitglieder); Oxfam Deutschland Shops GmbH (47 Shops); Vorstand (5 Mitglieder); Geschäftsführung Oxfam Deutschland e. V.; Aufsichtsrat und Geschäftsführung der Oxfam Deutschland Shops (Oxfam Deutschland, Jahresbericht 2014)
<b>Finanzierung</b>	Kalenderjahr 2009: Euro 4,9 Mio.  Kalenderjahr 2014: 10,3 Mio. Euro Einnahmen, davon: Spenden (30%); Oxfam-Shop-Erträge (27%); Zuwendungen Projekte und Kampagnen (41%); Sonstige Einnahmen (1%) (Oxfam Deutschland, Jahresbericht 2014)
<b>Aufgaben</b>	Projekte zur Entwicklung und Konfliktbewältigung; Lobby- und Kampagnenarbeit; Oxfam Shops; Verbund Oxfam;  Informationsvermittlung und Kampagnenarbeit in Deutschland; regelmäßige Veröffentlichung von Fachpublikationen und Informationsmaterialien
<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bündnissen</b>	VENRO: ja;  Mitgliedschaft auch in anderen NGO-Allianzen: u. a. ‚Verbund Oxfam International‘, darin Kooperation mit 17 nationalen Oxfam-Organisationen; ‚Gemeinsam für Afrika‘; ‚Globale Bildungskampagne‘; DZI-Spendensiegel

### C) Kirchliche Hilfswerke

Neben den säkularen NGOs engagieren sich auch die kirchlichen Hilfswerke der beiden großen christlichen Kirchen in Deutschland seit Jahrzehnten in der Entwicklungszusammenarbeit. Zwischen Staat und Kirchen besteht seit 1962 eine Kooperation, seitdem arbeiten die Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e. V. (EZE) und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e. V. (KZE) (Tab. 14 und 15) mit der Bundesregierung bzw. mit dem BMZ zusammen.

Beide Zentralstellen sind in kirchliche Hilfswerke eingebunden – die EZE mit dem Evangelischen Entwicklungsdienst (EED), Brot für die Welt und Diakonie Katastrophenhilfe – 2012

fusioniert zu einem Werk Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst – sowie die KZE mit Misereor (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/EZE/KZE 2002: 3).<sup>166</sup>

Tabelle 14: Grunddaten Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

<b>Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst</b>  <b>www.brot-fuer-die-welt.de</b>  (evangelisches Hilfswerk, Teilorganisation des 2012 gegründeten Evangelischen Werks für Diakonie und Entwicklung (EWDE), in dem die Vorgängerorganisationen Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Brot für die Welt (BfdW), Diakonie Katastrophenhilfe fusioniert sind; <i>rechtlicher Kooperationspartner mit dem BMZ (Mittelempfänger): Evangelische Zentralstelle für Entwicklung (EZE)</i> )	
<b>Gründungsjahr</b>	EZE: 1962 (zwecks Zusammenarbeit mit dem BMZ)  BfdW: 1959  EED: 1999 (damals Zusammenschluss der Organisationen Dienste in Übersee e. V., EZE, Kirchlicher Entwicklungsdienst der Evangelischen Kirche in Deutschland und Ökumenisch-Missionarischer Weltdienst des Evangelischen Missionswerks in Deutschland)
<b>Organisationsstruktur</b>	Dachorganisation: Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung (EWDE), Aufsichtsgremien: Konferenz Diakonie und Entwicklung (bis zu 112 Mitglieder), Aufsichtsrat (20 Personen), Vorstand (bis zu 6 Personen);  Arbeitsebene: Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband – Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst.  Die Geschäfte der EZE werden vollständig von Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst wahrgenommen.
<b>Finanzierung</b>	EZ-Ausgaben 2009: Euro 187,9 Mio. <sup>167</sup> (davon 56% Mittel Dritter)  Einnahmen 2014: Euro 254,8 Mio., davon: Spenden/Kollekten (21,9%), Mittel des Kirchlichen Entwicklungsdienstes (20,1%), Beiträge Dritter wie Bund, EU (50,0%), Sonstige Erträge (4,7%), Finanzergebnis (1,3%), sonstige (2,0%) (Brot für die Welt; Jahresbericht 2014)
<b>Aufgaben</b>	Projektarbeit in Entwicklungs- und Schwellenländern, Informationsvermittlung, Lobby- und Kampagnenarbeit in Deutschland; regelmäßige Veröffentlichung von Fachpublikationen und Informationsmaterialien
<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bündnissen</b>	VENRO: ja; Gründungsmitglied (seit Dezember 1995); Mitgliedschaft auch in anderen NGO-Allianzen: u. a. ‚Stiftung Brot für die Welt‘; ‚Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsdienste‘ (AgdD); ‚Action by Churches Together (ACT Alliance)‘; ‚Deine Stimme gegen Armut‘ (DSGA); ‚Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung‘ (GKKE); ‚Bündnis Entwicklung Hilft‘; ‚Klima-Allianz‘; ‚erlassjahr.de‘; ‚Verband Protestantischer Entwicklungsorganisationen in Europa (APRODEV)‘; DZI-Spendensiegel  Darüber hinaus umfasst das protestantische Netzwerk neben den o. g. durch die Fusion eingeschlossenen Organisationen weiterhin Missionswerke der Landes-

<sup>166</sup> Die Zusammenarbeit schließt auf kirchlicher Seite zahlreiche Partner weltweit ein.

<sup>167</sup> Für das Jahr 2009 liegen nur die Ausgaben der damals noch getrennten Organisationen für EZ-Projekte vor.

	kirchen, AAPRODEV (europäisches Netzwerk), EURODIAKONIA.
--	--

Tabelle 15: Grunddaten MISEREOR

<b>(Bischöfliches Hilfswerk) MISEREOR e. V.</b>  <b>www.misereor.de</b>  <i>rechtlicher Kooperationspartner mit dem BMZ (Mittlempfänger): Katholische Zentralstelle für Entwicklung (KZE)</i>	
<b>Gründungsjahr</b>	MISEREOR: 1958  KZE: 1962 (zwecks Zusammenarbeit mit dem BMZ)
<b>Organisationsstruktur</b>	Bischöfliche Unterkommission für Entwicklungsfragen (MISEREOR);  Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V., darin: Geschäftsführender Vorstand (3 Personen); Mitgliederversammlung; Verwaltungsrat; Beirat; Katholische Zentralstelle für Entwicklung (KZE)  (Die Geschäfte der KZE werden vollständig von Misereor wahrgenommen.)
<b>Finanzierung</b>	Einnahmen 2009: Euro 161,6 Mio.  Einnahmen 2014: Euro 185,8 Mio., davon: öffentliche Mittel (63,9%); Kollekten und Spenden (29,9%); kirchliche Haushaltsmittel (4,2%); Zuwendungen von Kooperationspartnern (0,38%); Zinsen (0,38%); sonstige Erträge <sup>168</sup> (1,2%) (Basis: Misereor, Jahresbericht 2014)
<b>Aufgaben</b>	Projektarbeit in Entwicklungs- und Schwellenländern, Informationsvermittlung, Lobby- und Kampagnenarbeit in Deutschland; regelmäßige Veröffentlichung von Fachpublikationen und Informationsmaterialien
<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bündnissen</b>	VENRO: ja; Gründungsmitglied (seit Dez. 1995);  Mitgliedschaft auch in anderen NGO-Allianzen: u. a. CIDSE; Bündnis Entwicklung Hilft; Klima-Allianz; Caritas International; Fairtrade Deutschland/Transfair e. V.; GEPA; Netzwerk MARWICK; DZI-Spendensiegel

### 5.5.2 Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)

Eine eigene Darstellung gilt dem Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO) – gegründet im Dezember 1995 unter dem Namen „Verband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen“, da er im Unterschied zu allen anderen in die Untersuchung einbezogenen NGOs schon durch seine Rechtsform als Verband herausgehoben ist, im Rahmen von Anhörungen Zugang zum Deutschen Bundestag zu erhalten (Kap. 2.3.2).

VENRO ist ein freiwilliger Zusammenschluss von 126 deutschen NGOs (Stand: Juli 2016). Durch die Landesnetzwerke des Verbandes sind darüber hinaus über 2000 Initiativen in VENRO repräsentiert. Zu den Mitgliedern von VENRO gehören große private säkulare

<sup>168</sup> Entlastungen bzw. Zuschüsse zur Haushaltsführung.

NGOs/Trägerorganisationen (z. B. Welthungerhilfe, terre des hommes), kirchliche Hilfswerke der Entwicklungszusammenarbeit und der Nothilfe (z. B. Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, MISEREOR), NGOs mit ausschließlicher Lobby- und Advocacy-Arbeit in Industrieländern (z. B. Germanwatch), Einrichtungen der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit sowie kleine, ehrenamtlich arbeitende NGOs.

Als Dachverband der deutschen NGOs im Bereich der Entwicklungspolitik und humanitären Hilfe kommt VENRO in der vorliegenden Analyse eine besondere Bedeutung zu, weshalb die Strukturen (Tab. 16) und Ziele des Verbandes in diesem Kapitel ausführlich dargestellt werden.

Tabelle 16: Grunddaten VENRO

<b>Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO)</b>  <b>www.venro.org</b>	
<b>Gründungsjahr</b>	Dezember 1995 (55 Gründungsmitglieder) <sup>169</sup>
<b>Größe/ Mitgliederzahl</b>	126 (Stand Juli 2016)
<b>Organisationsstruktur</b>	Mitgliederversammlung; Vorstand (10 Personen); Arbeitsgruppen; Mandatsträger; Schiedsstelle; Geschäftsstelle in Berlin, Büro in Bonn; Mitgliedschaft im europäischen NGO-Dachverband CONCORD
<b>Finanzierung</b>	Einnahmen 2009: Euro 1,231 Mio.  Einnahmen 2014: Euro 1,194 Mio., davon Mitgliedsbeiträge: 57%, Zuschüsse öffentlicher Träger: 36% <sup>170</sup> , Zuschüsse privater Träger: 6% <sup>171</sup> ; Sonstiges: 1% <sup>172</sup> (VENRO Jahresbericht 2014, VENRO 2015)
<b>Aufgaben</b>	Lobby- und Advocacy-Arbeit; Verbandsarbeit; Informationsvermittlung und Kampagnenarbeit in Deutschland; regelmäßige Veröffentlichung von Fachpublikationen und Informationsmaterialien
<b>Mitgliedschaft bei anderen Bündnissen</b>	Betreiber der Kampagne: ‚Deine Stimme gegen Armut‘ (DSGA; 2005-2015); Mitgliedschaft im europäischen Dachverband der entwicklungspolitischen NGO-Verbände, European Confederation for Relief and Development (CONCORD); ‚Bonner Impulse‘; Kampagne ‚Geben gibt‘; Kampagne ‚Steuer gegen Armut‘; Kooperation mit DZI-Spendensiegel; G7/NGO Platform Alliance; Global Call to Action against Poverty (GCAP)

Mit der klaren Mandatierung, allein für die Breite der NGOs sprechen zu dürfen, bringt der Verband sich als Gesprächspartner in die entwicklungspolitische Diskussion ein. VENRO beschreibt als eigene Ziele, mit einer Stimme zu sprechen, ein Gegenüber für Institutionen

<sup>169</sup> In VENRO sind vier zivilgesellschaftliche Foren aufgegangen: der Bensheimer Kreis, die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit (AEBÖ), Eine Welt für alle und die Plattform Europäische Entwicklungspolitik.

<sup>170</sup> Darunter Engagement Global (378.000 Euro), die Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen (39.000 Euro) und das Auswärtige Amt (15.000 Euro).

<sup>171</sup> Darunter Zuschüsse von Mitgliedsorganisationen für Drittmittelprojekte und Maßnahmen des Arbeitsprogramms sowie Fördermittel von CONCORD.

<sup>172</sup> Darunter weitere Erstattungen und Zinserträge.

der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zu bilden, das Politikfeld Entwicklungspolitik wie auch die Rolle der NGOs und der Zivilgesellschaft zu stärken, Advocacy-Arbeit für die Entwicklungsländer und die Armen im Süden zu leisten und nach Abstimmung entwicklungspolitische Aktionen seiner Mitgliedsorganisationen zu koordinieren (vgl. VENRO 2009b).

Die Formen der politischen Lobbyarbeit und des Dialogs mit gesellschaftlich relevanten Akteuren variieren durch verschiedene Veranstaltungsformate auf nationaler und internationaler Ebene; dabei strebt der Verband auch die Zusammenarbeit mit anderen Verbänden - auf europäischer Ebene als Mitglied von CONCORD<sup>173</sup> – sowie thematische Bündnisse an. VENRO erarbeitet Positionen zu entwicklungspolitisch relevanten Themen, arbeitet mit Süd-Partnerorganisationen aus Entwicklungs- und Schwellenländern zusammen, steht im Austausch mit wichtigen gesellschaftlichen Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene, beteiligt sich an entwicklungspolitischen Diskussionen und reflektiert kritisch politische Prozesse („watch dog“-Funktion) (vgl. VENRO 2007: 7). In Form von Beiträgen in der Fach- und Tagespresse sowie den sozialen Medien vertritt der Verband seine Positionen und versucht, die entwicklungspolitischen Debatten und Politikentscheidungen zu beeinflussen.

Im politischen Raum zählt VENRO zu seiner Zielgruppe „in erster Linie Parlamentarier aller Fraktionen, insbesondere die Fraktionsvorsitzenden bzw. deren Stellvertreter, die Ausschuss-Vorsitzenden und die Obleute der Fraktionen, aber auch die Fachreferenten der Fraktionen sowie die fachlich zuständigen Parteigremien.“<sup>174</sup> Aus Sicht des Verbandes „[...] sind ‚natürliche Ansprechpartner‘ die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des AwZ, die Berichterstatter für den Einzelplan 23 im Haushaltsausschuss und die Mitglieder des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe“ (VENRO 2007: 8 f.).<sup>175</sup> In der politischen Exekutive richtet VENRO „seine Lobbyaktivitäten an Regierungsstellen – BMZ, Bundeskanzleramt, AA, BMF, BMU, BMVg, BMELV, BMWi, BMAS u. a. – sowohl auf Leitungsebene als auch auf Abteilungsleiterenebene“<sup>176</sup> wie auch an relevante Beauftragte der Bundesregierung, z. B. für den G8-Gipfel (BMWi) oder für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe (AA)“ (ebd.).

### 5.5.3 Lobby- und Advocacy-NGOs

In Deutschland gibt es inzwischen einige NGOs, die sich auf Lobby- und Advocacy-Arbeit konzentrieren und keine Projektarbeit in Entwicklungsländern (vgl. DAC-Liste 2014-2016)<sup>177</sup> leisten (vgl. Eberlei 2002: 24).<sup>178</sup> Nachfolgend werden drei derartige Organisationen vorgestellt, die wegen ihrer besonderen politischen Relevanz in der vorliegenden Studie besondere Berücksichtigung finden.

<sup>173</sup> The European NGO confederation for relief and development; <http://www.concordeurope.org/> (Zugriff 18.04.2015).

<sup>174</sup> Hier nennt VENRO den (2007) gegründeten Fachausschuss ‚Entwicklungspolitik‘ der CDU/CSU oder andere Arbeitsgruppen der Fraktionen und Parteien.

<sup>175</sup> Weiter heißt es: „Da aber entwicklungspolitisch relevante Themen zunehmend auch in anderen Ausschüssen und Ressorts behandelt werden, sind auch diese in den Blick zu nehmen. D. h. anlassbezogen sind auch der Auswärtige Ausschuss, der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union etc. wichtige Ansprechpartner“ (VENRO 2007: 8 f.).

<sup>176</sup> Der Verband nimmt sich vor „gute Kontakte auch zu politisch relevanten Referaten (Referatsleitung und Referenten)“ (VENRO 2007: 8) zu pflegen.

<sup>177</sup> [www.bmz.de > dac\\_laenderliste](http://www.bmz.de/dac_laenderliste)

<sup>178</sup> VENRO beobachtet bereits 2007 ambivalente Reaktionen seiner Mitglieder auf diese neuen Akteure – zwischen Kooperation und Ablehnung (vgl. VENRO 2007: 5).

## A) Germanwatch

Die NGO ‚Germanwatch‘ (vgl. Germanwatch o. J.) beschäftigt sich mit entwicklungs- und umweltpolitischen Themen (Tab. 17), darunter auch Entwicklungsfinanzierung. Zu diesem Zweck werden die auf nationaler und internationaler Ebene relevanten Akteure aus Politik und Wirtschaft beobachtet und die Öffentlichkeit mithilfe von wissenschaftsbasierten Analysen informiert.<sup>179</sup>

Germanwatch erhält keine Fördermittel des BMZ. Zur Sicherung der Unabhängigkeit ist Germanwatch auf Spenden und Beiträge der Mitglieder und Förderer sowie auf Zustiftungen zu der ‚Stiftung Zukunftsfähigkeit‘<sup>180</sup> angewiesen.

Tabelle 17: Grunddaten Germanwatch

<b>Germanwatch e. V.</b>  www.germanwatch.org	
<b>Gründungsjahr</b>	1991
<b>Größe/ Mitgliederzahl</b>	k. A. verfügbar
<b>Organisationsstruktur</b>	Geschäftsstelle in Berlin und Bonn (45 Personen), davon Geschäftsführung (4 Personen); Vorstand (10 Personen); Regionalgruppen (2); Mitgliederversammlung
<b>Finanzierung</b>	Einnahmen 2009: Euro 2,045 Mio.  Einnahmen 2014: Euro 3,118 Mio., davon u. a. Zuschüsse für Germanwatch-Projektarbeit ideell (56,59%) <sup>181</sup> ; Spenden (allgemein und projektbezogen) (0,51%); Mitgliedsbeiträge (2,35%); Sonstige Einnahmen (1,66%); Vermögensverwaltung (3,40%); Zweckbetrieb (6,26%); Wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb (WGB) (11,08%); Zuschüsse für externe Projektarbeit im WGB (3,04%); Zuschüsse für externe Projektarbeit ideell (10,09%); CorA-Netzwerk (1,10%); Programmförderung durch Stiftung Zukunftsfähigkeit (0,32%). (Germanwatch; Rechenschaftsbericht 2014/2015)
<b>Aufgaben</b>	Lobby- und Advocacy-Arbeit; Informationsvermittlung, Kampagnen- und Bildungsarbeit in Deutschland; regelmäßige Veröffentlichung von (wissenschaftsbasierten) Analysen, Fachpublikationen und Informationsmaterialien

<sup>179</sup> Beispielsweise werden von Germanwatch alle drei Jahre Publikationen zur deutschen ODA veröffentlicht.

<sup>180</sup> Die ‚Stiftung Zukunftsfähigkeit‘ wurde 1997 gegründet; sie flankiert die Arbeit der NGO Germanwatch. „Die Stiftung Zukunftsfähigkeit unterstützt insbesondere die Nichtregierungsorganisation Germanwatch e.V. als einen Akteur, der im Sinne der Stiftung handelt. Sie ist als alleinige Gesellschafterin auch Trägerin der Klimaschutzinitiative atmosfair gGmbH.“ (<http://www.stiftungzukunft.de/satzung.html>; Zugriff: 30.06.2016).

<sup>181</sup> Verbandszuschüsse von Stiftung Mercator; European Climate Foundation; Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst; Renewables Grid Initiative; Misereor; Eine-Welt-Netz NRW; World Resources Institute; Norddeutsche Stiftung für Umwelt und Entwicklung; Landschaftsverband Rheinland; Alexander von Humboldt Stiftung; Bingo – Die Umweltlotterie; Hans-Böckler-Stiftung; Sonstige; Smart Energy for Europe Platform (SEFEP)  
Zuschüsse von Behörden: BMZ; BMUB; BMUB über Umweltbundesamt; BMBF; EU-Kommission (über Renewables Grid Initiative); Land Berlin (über LEZ und SNSB); EU-Kommission (über Uni Genua); Stadt Bonn; EU-Kommission (über SOMO); EU-Kommission (über Climate Action Network Europe); Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg; GlZ. Detaillierte Auflistung der Projektbezogenen Einnahmen im Zweckbetrieb sowie im steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb s. Rechenschaftsbericht des Vorstands 2014-2015.

<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bündnissen</b>	VENRO: ja;  Mitgliedschaft auch in anderen Allianzen: in besonders verantwortlicher Position (13) <sup>182</sup> , sowie in politischen Netzwerken und Vereinen (31) <sup>183</sup>
--	---

Germanwatch kooperiert mit Organisationen und Einzelpersonen aus Entwicklungs- und Schwellenländern sowie mit Entwicklungs- und Umweltorganisationen weltweit;<sup>184</sup> dabei kommen der NGO langjährige Kontakte und Netzwerke zugute.

## B) Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung

„Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung“ (bzw. „World Economy, Ecology & Development“, WEED) ist eine unabhängige NGO, die sich seit ihrer Gründung 1990 in nationalen und internationalen Netzwerken engagiert und Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammenführt (Tab. 18).

WEED (2015) arbeitet schwerpunktmäßig u. a. zu den Themen internationales Finanzsystem und Verschuldung und analysiert dazu nach eigener Einschätzung „systematisch weltwirtschaftliche und sozialpolitische Themen, erstellt Publikationen, führt Kampagnen (und Fortbildungsmaßnahmen) durch, richtet Forderungen direkt an politische Entscheidungsträger in Parlament, Regierung und staatlichen Organisationen und interveniert in politische Entscheidungsprozesse, betreibt Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, engagiert sich in politischen Netzwerken und kooperiert mit NGOs und sozialen Bewegungen auf nationaler und internationaler Ebene“ (WEED 2009). Zum Thema „Schulden von Entwicklungsländern“ besaß WEED nach eigener Aussage bereits in den 1990er-Jahren Expertise; seit 1994 gibt die Organisation regelmäßig den sogenannten „Schuldenreport“ heraus, der sich als wichtiges Instrument der Öffentlichkeitsarbeit wie auch der Lobby- und Vernetzungsarbeit etabliert hat. Daher gilt WEED als ein wichtiger Akteur, u. a. im Rahmen der Entschuldungsinitiative der HIPC ab 1999.

<sup>182</sup> Climate Action Network (CAN); CAN Int.; CAN EU; CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung; CO2GeoNet; Deutsche Physikalische Gesellschaft (AK Energie); European Coalition for Corporate Justice (ECCJ); Global Climate Forum (GCF); Klima-Allianz; Munich Climate Insurance Initiative (MCII); Netzwerk Arbeitskreis Rohstoffe; Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK); Renewables Grid Initiative (RGI); Sustainable Development Solutions Network, German Chapter (SDSN Germany); Transform.

<sup>183</sup> Agrarbündnis; Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“; Attac; Berliner Entwicklungspolitischen Ratschlag (BER); Deutscher Naturschutzring (DNR); Deutsches Institut für Menschenrechte e.V. (DIMR); Eine Welt Netz NRW; Eine Welt Netzwerk Bayern; Eine Welt Netzwerk Hamburg; erlassjahr.de; European Business Council for Sustainable Energy (e5); Forum Menschenrechte; Forum Nachhaltige Geldanlagen; Forum Umwelt und Entwicklung; Global Campaign for Climate Action (GCCA)/tckctck Campaign; Global Challenges Network (GCN); Global Compact; GoodElectronics Netzwerk; Greenskies; Netzwerk NGO AK OECD-Leitsätze; Nord Süd Forum München; OECD Watch; Ökowerk NRW; Our World is Not For Sale (OWINFS) & Seattle to Brussels Network (S2B); Publish what you pay; Steuer gegen Armut; TTIP unfairhandelbar; Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO); Verbändeplattform zur Reform der EU-Agrarpolitik; Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv); Zukunftsrat Hamburg.

<sup>184</sup> Vgl. <http://germanwatch.org/de/leitbild> (Zugriff: 18.04.2015).



Tabelle 18: Grunddaten Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung

<b>Weltwirtschaft, Ökologie &amp; Entwicklung e. V.</b> <b>(WEED, World Economy, Ecology &amp; Development)</b>  <b>www.weed-online.org</b>	
<b>Gründungsjahr</b>	1990
<b>Größe/Mitgliederzahl</b>	232 (Stand 31.12.2014)
<b>Organisationsstruktur</b>	Vorstand (6 Personen), Geschäftsstelle (11 Personen, z. T. Mitglieder des Vorstands) in Berlin
<b>Finanzierung</b>	Einnahmen 2009: Euro 573.316  Einnahmen 2014: Euro 314.216, davon: Mitgliedsbeiträge 22.124,91 (8%); Spenden 4.067,90 (zusammen mit 8% Mitgliedsbeiträge aufgeführt); Zuschüsse/Projekteinnahmen 278.509,27 (85%) <sup>185</sup> ; Erlöse Zweckbetrieb 7.252,05 (2%); sonstige betriebliche Erträge 1.799,87 (0%); Zinserträge 462,14 (0%)
<b>Aufgaben</b>	Lobby- und Advocacy-Arbeit; Informationsvermittlung und Kampagnenarbeit in Deutschland; Bildungsarbeit; Öffentlichkeitsarbeit; regelmäßige Veröffentlichung von Studien, Arbeitspapieren und Hintergrundmaterialien
<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bündnissen</b>	VENRO: ja;  Mitgliedschaft auch in anderen Allianzen Attac Deutschland; Berliner Entwicklungspolitischer Ratschlag; CorA. Corporate Accountability; Netzwerk für Unternehmensverantwortung; erlassjahr.de; Eurodad (European Network on Debt and Development); Finance Watch; Seattle to Brussels Netzwerk; Netzwerk Steuergerechtigkeit; VENRO

### C) ONE

Die Lobby- und Kampagnenorganisation ‚ONE‘ (fusioniert 2008 mit der Lobby-NGO ‚DATA‘) geht auf die Musiker Bono und Bob Geldorf zurück und nutzt u. a. deren Prominenz und persönlichen Einsatz (Tab. 19) ebenso wie das Engagement einiger afrikanischer Aktivisten und politischer Entscheidungsträger. Die Organisation setzt sich schwerpunktmäßig ein für die Bekämpfung von Aids und vermeidbaren Krankheiten, die Erhöhung von Investitionen in Landwirtschaft und Ernährungssicherheit und die Steigerung von Transparenz für Programme zur Armutsbekämpfung.<sup>186</sup>

ONE legt seit dem Jahr 2005 unter dem Titel ‚DATA Bericht‘ einen Jahresbericht vor.<sup>187</sup> In diesem hält ONE – ähnlich wie die Publikationen von VENRO oder der Bericht ‚Die Wirklich-

<sup>185</sup> Darunter FORD Foundation (37%); Europäische Union (19%); Stiftung Umwelt & Entwicklung NRW (11); FEB/BMZ 10%); Landesstelle für EZ (Berlin) (6%); Brot für die Welt (1%); New Ventures Fund (1%).

<sup>186</sup> vgl. [www.one.org](http://www.one.org) (Zugriff: 18.04.2015).

<sup>187</sup> Beispielsweise den ‚The DATA Report 2009 – Monitoring the G8 promise to Africa‘. Anders als noch in den Vorjahren enthält der Bericht 2009 neben der Analyse vergangener Leistungen der einzelnen Länder ausgehend von aktuellen Haushaltszahlen und Gesprächen mit den Geberländern eine noch detailliertere Prognose der für 2009 zu erwartenden Mittelflüsse. Der Bericht

keit der Entwicklungshilfe' – Politikentscheidungen und deren Umsetzung im Bereich der Entwicklungsfinanzierung schriftlich nach. Darüber hinaus werden auch unterjährig themenspezifische Analysen vorgelegt.<sup>188</sup>

Tabelle 19: Grunddaten ONE

<b>ONE (Vertretung in Deutschland)</b> <b>2008 fusioniert mit der entwicklungspolitischen Lobbyorganisation 'Debt Aids Trade Africa' (DATA)</b>  <b>www.one.org</b>	
<b>Gründungsjahr</b>	DATA: 2002; ONE: 2008
<b>Organisationsstruktur</b>	Büro in Berlin (seit 2007);  Vorstand (18 Personen); Vertretung in Deutschland (Berlin); Politischer Beirat Afrika (27 Personen); Vertretungen in Washington D. C., New York, London, Johannesburg, Brüssel, Paris; (vgl. <a href="https://www.one.org/de/uber-one/haufig-gestellte-fragen/">https://www.one.org/de/uber-one/haufig-gestellte-fragen/</a> Zugriff: 24.06.2016)  ONE besteht aus den rechtlich eigenständigen, gemeinnützigen Organisationen The One Campaign <sup>189</sup> , der Unterorganisation RED <sup>190</sup> sowie The One Action <sup>191</sup> .
<b>Finanzierung</b>	kein Erhalt staatlicher Fördermittel oder Spenden; Finanzierung von mehreren Stiftungen, einzelnen Wohltätern und Unternehmen; Budget für 2015: Euro 36,2 Mio.;  Ausgaben <sup>192</sup> 2014: The One Campaign: USD 31,8 Mio.; davon RED 4.625.627; The One Action 3,3 Mio. (vgl. <a href="https://www.one.org/de/uber-one/finanzen/">https://www.one.org/de/uber-one/finanzen/</a> Zugriff: 24.06.2016)
<b>Aufgaben</b>	Lobby- und Advocacy-Arbeit; Informationsvermittlung und Kampagnenarbeit in Deutschland; regelmäßige Veröffentlichung von Fachpublikationen und Informationsmaterialien; politische Analysen und Interessenvertretung; Mobilisierung und Kampagnen
<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bündnissen</b>	VENRO: nein;  Mitgliedschaft in einer überparteilichen Kampagnenorganisation in den USA (seit 2004); weitere Mitgliedschaften in diversen entwicklungspolitischen Bündnissen

ruft „die aktiven Bürger“ (ONE 2009: 3) dazu auf, „ihre Regierungen“ (ebd.) bei der Bereitstellung von präzisen und aktuellen Daten „stärker in die Pflicht zu nehmen“ (ebd.).

<sup>188</sup> Beispielsweise im November 2013 ‚Der Anfang vom Ende? Aids Report 2013‘.

<sup>189</sup> The ONE Campaign ist eine überparteiliche, gemeinnützige Organisation, die die Öffentlichkeit informiert und Bewusstsein schafft für das große Problem der extremen Armut auf der Welt, aber auch für den Fortschritt bei der Lösung dieses Problems mittels lebensrettender Programme.

<sup>190</sup> (RED) ist eine Unterorganisation von The ONE Campaign und kooperiert mit bekannten Marken wie Apple, Bank of America, Beats by Dr. Dre, Coca-Cola, Gap, HEAD und Starbucks, die beim Verkauf von (RED)-Produkten und -Dienstleistungen bis zu 50 Prozent des Gewinns an den Globalen Fonds abführen.

<sup>191</sup> ONE Action ist eine überparteiliche, gemeinnützige Organisation, die politische Entscheider drängt, sich für intelligente, wirksame Initiativen und Programme einzusetzen, die Leben retten, Kindern eine Schulbildung verschaffen und den Menschen in den ärmsten Ländern der Welt dabei helfen, sich selbst aus der Armut zu befreien.

<sup>192</sup> ONE veröffentlicht anstelle von Einnahmen lediglich Angaben zu den Ausgaben.

## 5.5.4 Netzwerke und Bündnisse

In Reaktion auf die insbesondere in den beiden letzten Jahrzehnten gewachsene Anzahl und Vielfalt von NGOs und Kampagnen haben sich zur verbesserten Wahrnehmung und Zielerreichung vermehrt Bündnisse gebildet. Primär unterscheiden kann man thematische (z. B. ‚erlassjahr.de‘) von Mittel bezogenen Bündnissen (z. B. ‚Bündnis Entwicklung Hilft‘). VENRO als Verband wird aufgrund seiner politischen Funktion und Rechte nicht subsummiert (vgl. Kap. 5.5.2).

Zu den größten bzw. aktivsten Themenbündnisse gehören ‚erlassjahr.de‘ (s. Tab. 20) und ‚Forum Umwelt und Entwicklung‘ (Tab. 21).

Tabelle 20: Grunddaten erlassjahr.de

<b>erlassjahr.de e. V. – Entwicklung braucht Entschuldung</b>	
<b>www.erlassjahr.de</b>	
<b>Gründungsjahr</b>	1997 (damals ‚Erlaßjahr 2000‘) <sup>193</sup>
<b>Größe/ Mitgliederzahl</b>	über 600 Mitträgerorganisationen darunter Landeskirchen, Diözesen, entwicklungs-politische Organisationen, Eine-Welt-Gruppen, Vereine, Kirchengemeinden und Welt-läden ( <a href="http://erlassjahr.de/ueber-uns/">http://erlassjahr.de/ueber-uns/</a> Zugriff: 23.06.2016)
<b>Organisationsstruktur</b>	Bündnisrat (bis zu 18 Personen), darin u. a. Lenkungskreis (wie geschäftsführender Vorstand; 5 Personen); Mitträgersammlung; Geschäftsstelle in Düsseldorf (4 Personen)
<b>Finanzierung</b>	Einnahmen 2009: Euro 271.175 Einnahmen 2014: Euro 288.670  Mitträger-Zuschüsse (allgemein 97.600 €; zweckgebunden 72.350 €); (erlassjahr.de [2015]: Jahresbericht 2014)
<b>Aufgaben</b>	Lobby- und Advocacy-Arbeit; Informationsvermittlung und Kampagnenarbeit in Deutschland; regelmäßige Veröffentlichung von Fachpublikationen und Informationsmaterialien
<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bünd- nissen</b>	VENRO: nein;  Mitgliedschaft in weltweitem Netzwerk von über 50 ähnlichen Kampagnen und Bündnissen (ebd.)

<sup>193</sup> Nach langjährigen Vorbereitungen gründeten 1997 Vertreter von 50 deutschen NGOs, darunter die verschiedenen kirchlichen Hilfswerke, die Kampagne ‚Erlassjahr 2000 – Entwicklung braucht Entschuldung‘. In mehr als 60 weiteren Ländern gab es vergleichbare Initiativen. Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) und die Deutsche Bischofskonferenz forderten in einem gemeinsamen ‚Wort‘ die Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer ([https://www.ekd.de/synode2000/beschluesse\\_entschuldung.html](https://www.ekd.de/synode2000/beschluesse_entschuldung.html)) (Zugriff: 15.10.2016).

Tabelle 21: Grunddaten Forum Umwelt & Entwicklung

<b>Forum Umwelt &amp; Entwicklung (Forum U &amp; E)</b>  <b>www.forumue.de</b>	
<b>Gründungsjahr</b>	1992
<b>Größe/ Mitgliederzahl</b>	34 Mitgliedsorganisationen; 24 weitere Organisationen sind „im Forum aktiv“
<b>Organisationsstruktur</b>	Projektstelle; Leitungskreis (8 Personen aus den 34 Mitgliedsorganisationen), Geschäftsstelle in Berlin; Trägerorganisation ist der Deutsche Naturschutzring e. V. (DNR)
<b>Finanzierung</b>	Einnahmen 2009: Euro 940.600 Einnahmen 2014: Euro 925.480  finanzielle Förderung durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
<b>Aufgaben</b>	koordiniert die Aktivitäten deutscher NGOs in internationalen Politikprozessen zu nachhaltiger Entwicklung;  Lobby- und Advocacy-Arbeit; Informationsvermittlung und Kampagnenarbeit in Deutschland; regelmäßige Veröffentlichung von Fachpublikationen und Informationsmaterialien
<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bündnissen</b>	VENRO: nein;  Kooperationen mit ‚die Klima-Allianz‘, Kampagne ‚Meine Landwirtschaft‘, ‚CDM Watch‘

Spendenbündnisse sind in der Regel als steuerbegünstigte Vereine organisiert. Vereinszweck ist (zumeist) die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit in Form von Mittelbeschaffung für „Projekte und Maßnahmen, die für eine nachhaltige Hilfe nach Katastrophen und Kriegen, für Prävention sowie für Informations- und Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit erforderlich sind“ (Bündnis Entwicklung Hilft, 28.11.2016). In Deutschland zählen zu den größten Spendenbündnissen mit dem Ziel der thematisch und strukturell koordinierten Einwerbung von Spenden ‚Bündnis Entwicklung Hilft‘ (2016a, 2016b; Tab. 22) sowie ‚Aktion Deutschland Hilft‘ (Tab. 23). Beide werben in der Regel Anlass bezogen vornehmlich durch Aufrufe in den Medien Mittel ein.

Die Konkurrenz unter den entwicklungspolitisch tätigen NGOs auf dem sogenannten ‚Spenden- und Kofinanzierungsmarkt‘ hat in den letzten 10-15 Jahren stark zugenommen.<sup>194</sup> Im Zuge dieser Entwicklung sind NGOs und auch VENRO-Mitglieder in Finanzierungsfragen nicht selten gleichzeitig Verbündete und Wettbewerber (vgl. VENRO 2007: 5 f.).<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Das Hilfsbudget von World Vision International z. B. übersteigt das Italiens, Plan International gibt mehr Geld für Entwicklungshilfe aus als Griechenland und die Save the Children Alliance mehr als Finnland. Care verfügt weltweit über rund 14.500 Angestellte [Stand 2009] – mehr als IWF und Weltbank zusammen (vgl. Koch/Welt-Sichten 2008/2009).

<sup>195</sup> Die Medien übernehmen zunehmend die Rolle der Spendenwerber und vereinbaren mit einzelnen Organisationen oder Spendenbündnissen exklusive Partnerschaften, wodurch sie die Bildung von konkurrierenden Spendenbündnissen fördern, an denen wiederum VENRO-Mitglieder beteiligt sind (vgl. VENRO 2007: 5 f.). Dieser Prozess wird noch verstärkt dadurch, dass jenseits der ‚traditionellen‘, in Deutschland gegründeten und gewachsenen Organisationen zunehmend auch transnationale NGOs ein Standbein in Deutschland aufbauen, auf dem deutschen Spendenmarkt werben und den Kontakt zu VENRO suchen. Auch auf dem internationalen Parkett der NGO-Geber herrscht starke Konkurrenz um Finanzmittel.

Tabelle 22: Grunddaten Bündnis Entwicklung Hilft

<b>Bündnis Entwicklung Hilft</b>  www.entwicklung-hilft.de	
<b>Gründungsjahr</b>	Januar 2005
<b>Größe/ Mitgliederzahl</b>	Sieben Hilfswerke <sup>196</sup>
<b>Organisationsstruktur</b>	Geschäftsstelle in Berlin, Geschäftsführer
<b>Finanzierung</b>	<p>Weiterleitung der Spendengelder ohne Abzug von Verwaltungskosten (d. h. zu 100 Prozent) an Bündnis-Hilfswerke. Finanzierung der Geschäftsstelle über Mitgliedsbeitrag, Jahresbudget von 280.000 Euro für Verwaltung, Personalkosten und Öffentlichkeitsarbeit.</p> <p>In Ausnahmefällen: Sonderbeitrag der Mitgliedsorganisationen für Spendenbuchhaltung und Spenderbetreuung (max. zwei Prozent der Spendensumme) (vgl. Forum Umwelt &amp; Entwicklung (o. J.): <a href="http://www.entwicklung-hilft.de/wir-ueber-uns.html">http://www.entwicklung-hilft.de/wir-ueber-uns.html</a>; Zugriff: 23.06.2016).</p>
<b>Aufgaben</b>	in Notsituationen/bei Katastrophen leistet das Bündnis vor Ort akute und langfristige Hilfe; Zusammenarbeit der Bündnismitglieder mit einheimischen Partnerorganisationen; Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland
<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bündnissen</b>	als Bündnis: nein; Einzelmitglieder: teilweise ja;  darüber hinaus k. A. verfügbar; DZI-Spendensiegel

Neben Themen- und Spendenbündnissen erweisen sich auch Kampagnen für zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs „als eine zunehmend beliebtere Form, um auf wichtige Entscheidungen politischer oder privatwirtschaftlicher Akteure einzuwirken“ (Eberlei 2005: 286). Eberlei folgert daraus, dass eine „breite Trägerstruktur [...] offenbar als wichtige Voraussetzung für die wirkungsvolle Durchführung einer Kampagne“ (2005: 391 ff.) identifiziert werden kann.

<sup>196</sup> Brot für die Welt, Christoffel-Blindenmission, Kindernothilfe, medico international, Misereor, terre des hommes, Welthungerhilfe und der assoziierten Mitglieder Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe sowie German Doctors.

Tabelle 23: Grunddaten Aktion Deutschland Hilft

<b>Aktion Deutschland Hilft e. V. – Bündnis deutscher Hilfsorganisationen</b> <b>www.aktion-deutschland-hilft.de</b>	
<b>Gründungsjahr</b>	2001
<b>Größe/ Mitgliederzahl</b>	13 Mitgliedsorganisationen <sup>197</sup> , elf weitere angeschlossen über den Paritätischen Wohlfahrtsverband <sup>198</sup> (Stand Juni 2016)
<b>Organisationsstruktur</b>	Schirmherr, Kuratorium (25 Personen); Vorstand (4 Personen); Aufsichtsrat (5 Personen)
<b>Finanzierung</b>	Einnahmen 2009: Euro 4,32 Mio. Einnahmen 2014: Euro 23,3 Mio.  Spenden 95,03%, Bußgelder 2,58%, Mitgliedsbeiträge 1,20%, sonstige Erträge 0,06%, Zinserträge 1,13%, (Aktion Deutschland Hilft; Geschäftsbericht 2014)
<b>Aufgaben</b>	in der akuten Phase großer Katastrophen im Ausland wendet sich Aktion Deutschland Hilft mit einem gemeinsamen Spendenaufruf an die Öffentlichkeit; Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland;  als Förderverein unterstützt Aktion Deutschland Hilft seine Mitgliedsorganisationen. Die Spenden, die die Aktion Deutschland Hilft erhält, werden in den Projekten der Mitgliedsorganisationen umgesetzt
<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bündnissen</b>	VENRO: nein;  DZI-Siegel, Deutscher Spendenrat e. V.

Hinsichtlich des inhaltlichen Schwerpunkts der vorliegenden Arbeit ist insbesondere die Kampagne ‚Deine Stimme gegen Armut‘ (DSGA) zu nennen (Tab. 24), die zu den von VENRO mit hoher Aktivitätsfrequenz durchgeführten Großprojekten gehört.

Tabelle 24: Grunddaten der Kampagne ‚Deine Stimme gegen Armut‘

<b>Deine Stimme gegen Armut (DSGA)</b> <b>www.deine-stimme-gegen-armut.de</b>	
<b>Gründungsjahr</b>	2005; Fusion mit dem Projekt ‚Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung‘ im Juni 2012 zu ‚Deine Stimme gegen Armut – Entwicklung braucht Beteiligung‘. Nach zehn Jahren Einsatz für globale Gerechtigkeit ist die DSGA-Kampagne Ende 2015 ausgelaufen.

<sup>197</sup> action medeor e.V., ADRA Deutschland e.V., Arbeiter-Samariter-Bund e.V., Arbeiterwohlfahrt e.V., CARE Deutschland e.V., Habitat for Humanity Deutschland, HELP – Hilfe zur Selbsthilfe e.V., Islamic Relief Deutschland e.V., Johanniter Unfallhilfe e.V., Malteser Hilfsdienst e.V., Der Paritätische Wohlfahrtsverband, World Vision Deutschland e.V., Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.

<sup>198</sup> arche noVa e.V., Bundesverband Rettungshunde e.V., DEMIRA e.V., Freunde der Erziehungskunst Rudolf Steiners e.V., Hammer Forum, Handicap International, HelpAge Deutschland, Kinderhilfswerk Global-Care, LandsAid e.V., Solidaritätsdienst International e.V., Terra Tech e.V.

<b>Organisationsstruktur</b>	<p>DSGA war eine gemeinsame Aktion von VENRO-Mitgliedern, dem Musiker Herbert Grönemeyer und befreundeten Medien- und PR-Agenturen;</p> <p>Arbeitsgruppe (der VENRO-Mitgliederorganisationen), Projektmitarbeiter (Berlin); Kampagnen-/Projektbüro (Berlin)</p>
<b>Finanzierung</b>	<p>Spenden plus Drittmittelprojekt von VENRO</p> <p>Einnahmen 2009: Euro 145.000 (VENRO-Anteil) Einnahmen 2014: Euro 444.000 (VENRO-Anteil)</p>
<b>Aufgaben</b>	Lobby-, Advocacy- und Kampagnenarbeit; Informations- und Dialogarbeit (regelmäßige Hintergrundpapiere, öffentliche Diskussionen und Dialogforen)
<b>Mitgliedschaft bei VENRO und anderen Bündnissen</b>	<p>wurde betrieben durch VENRO;</p> <p>DSGA war die deutsche Plattform des ‚Global Call to Action Against Poverty‘ (GCAP), einem internationalen Bündnis, in dem sich Organisationen, Vereine, Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften, Prominente und Millionen Menschen in mehr als 100 Ländern für ein Ende der Armut engagieren</p>

Diese Kampagne ist unter dem Dach der in VENRO vertretenen Mitgliedsorganisationen angesiedelt und wird von diesen (inhaltlich und finanziell) getragen. Ihr Ziel ist es, die Millenniumsentwicklungsziele der VN zu erreichen; dazu arbeitet sie im Verbund mit anderen internationalen Kampagnen und Netzwerken.

## 5.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Für die Einordnung der in Deutschland für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellten öffentlichen Mittel können zwei Datengruppen genutzt werden: die Mittel im Bundeshaushalt für das BMZ als das zuständige Fachministerium sowie die international gebräuchlichen Parameter ODA (Official Development Assistance) und ODA-Quote. Unbeschadet aller kritischen Diskussionen um die ODA-Konzepte – zunehmende ‚Verwässerung‘ der Kriterien einrechenbarer Leistungen und damit abnehmende Vergleichbarkeit international – kommt eine politische Beurteilung der Entwicklung im Zeitverlauf anhand der ODA-Leistungen und -Quote in Deutschland in Betracht. Zu keinem Zeitpunkt hat Deutschland die vor mehr als vier Jahrzehnten verabredete ODA-Quote von 0,7 Prozent erreicht. Da aber die deutsche ODA-Leistung im Untersuchungszeitraum von 1998 bis 2009 um rund 73 Prozent und der BMZ-Haushalt (Einzelplan 23) um rund 42 Prozent anstiegen, kann eine Bedingung für die Beantwortung der Fragestellung der Untersuchung als gegeben betrachtet werden, dass nämlich Veränderungen beurteilt werden können.

Die Übersicht über die Rahmenthemen der G7-/G8-Gipfel aus den elf Untersuchungsjahren zeigt, dass die gewählten Fallbeispiele – Gipfel 1999, Gipfel 2005 und Gipfel 2007 – geeignet sind, Finanzierungsthemen zu beurteilen. Dies trifft auch auf die beiden VN-Konferenzen in Monterrey und Doha zu, die gemeinsam mit den Gipfeln als die relevanten Daten der internationalen Entwicklungsfinanzierung betrachtet werden können.

Aus der Darstellung der Bundeshaushalts-Gesetzgebung wird abgeleitet, dass Zeitpunkte und Institutionen identifiziert werden können, die für eine Intervention der NGOs zur Einflussnahme auf die Haushaltsentscheidungen zur Entwicklungszusammenarbeit geeignet sein können.

In der vorliegenden Untersuchung wird das Kriterium der völligen Unabhängigkeit vom Staat nicht als Ausschlusskriterium bei der Einbeziehung von Organisationen angewendet, denn im Sektor Entwicklungszusammenarbeit würden in Deutschland alle relevanten Großorganisationen aus der Betrachtung herausfallen müssten, obgleich sie einen erheblichen Anteil an der Entwicklungszusammenarbeit haben.

Die ausgewählten NGOs, die auch VENRO als Verband – bei Gründung 57, heute 126 entwicklungspolitische NGOs als Mitglieder – und kirchliche Hilfswerke einschließen – stellen mit einem Finanzvolumen von mehr als 650 Mio. Euro die großen in Deutschland aktiven EZ-NGOs. Bei einer Streubreite von null bis zu rund 75 Prozent Finanzierung aus öffentlichen Mitteln wird auch die Thematik möglicher politischer Abhängigkeiten allerdings inkludiert.



## **6 Der Einfluss von NGOs auf Entscheidungen zur Entwicklungsfinanzierung – Ergebnisse der empirischen Untersuchung**

Aufgabe des vorliegenden Kapitels ist, sowohl anhand ausgewählter Fallbeispiele den Einfluss von NGOs auf die politischen Entscheidungsprozesse zu prüfen als auch die relevanten Bedingungen zu beschreiben. Empirische Grundlage dieser Analysen sind Dokumente der Adressaten und Akteure sowie die Experten-Interviews. Die Auswertung des Materials erfolgte nach den in Kapitel 4 beschriebenen Verfahren und Kriterien. Die dortige Diskussion zur wissenschaftstheoretischen Grundlage der vorliegenden Untersuchung hatte gezeigt, dass politische Entscheidungen ein multifaktorielles Geschehen darstellen.

Im Kapitel 3 sind Definitionen, Modelle und Operationalisierungen zum Begriff „Einfluss“ bei politischen Entscheidungen und die Beiträge der verschiedenen Forschungsansätze dazu vorgestellt und diskutiert. Da die vorliegende Untersuchung die Frage von Einfluss der NGOs aus dem Blickwinkel der beteiligten Akteure zu erfassen beabsichtigt und dazu deren Dokumente und die Äußerungen in Interviews heranzieht, wird das Verständnis der Beteiligten von Einfluss – wie von ihnen im Interview formuliert – als Kriterium herangezogen. Übereinstimmende Aussagen aus mehreren Informationsquellen können zwar nicht als beweisend, wohl aber als plausibel bezeichnet werden.

In der Darstellung der Ergebnisse werden daher in Kapitel 6.1 zunächst auf der Grundlage der Experteninterviews die Definition von Einfluss sowie die Beurteilung dazu, ob und wo NGOs Einfluss auf finanzpolitische Entscheidungen hatten, behandelt. Daran schließen sich die Ergebnisse der Auswertungen der Fallbeispiele an. In Kapitel 6.2 folgt die Auswertung der G7-/G8-Prozesse, in Kapitel 6.3 die Analyse der Konferenzen von Monterrey und Doha sowie in Kapitel 6.4 die Analyse der Bundeshaushaltsprozesse von 1998 bis 2010. In Kapitel 6.5 werden die Ergebnisse zusammengefasst. Im anschließenden Kapitel 6.6 wird dargestellt, welche Bedingungen aus Sicht der Experten als fördernd bzw. hemmend für politischen Einfluss von NGOs betrachtet werden und welche weiteren ‚Themen‘ die Experten als relevant im Zusammenhang mit Einfluss-Fragen genannt haben. Alle Tabellen sind so aufgebaut, dass zur thematischen Aussage sowohl die Interviewquellen als auch Beispielzitate aufgeführt werden.

Die Auswertung der Interviews erfolgt nach der in Kapitel 4 beschriebenen Methodik der Grounded Theory unter Verwendung des Programms ‚atlas.ti‘. Das umfangreiche Material aller 48 Interviews wurde im Hinblick auf die Fragestellung der Studie kodiert. Aussagen mit zusätzlichen, d. h. über die Fragestellung entwicklungspolitischer Finanzentscheidungen hinausgehenden Informationen, die generell mit NGOs und Einfluss in Verbindung gesehen werden können, wurden ebenfalls kodiert. Insgesamt ergaben sich in der Phase der offenen Kodierung aus 1481 Zitaten 684 Codes (Anhang 3). Im zweiten Schritt, der axialen Kodierung wurden die 684 Codes zu 373 sogenannten ‚Code Families‘ verdichtet (Anhang 4). Zur weiteren Auswertung in Richtung auf eine „Modell“-Entwicklung erfolgt im Schritt der selektiven Kodierung die Herausarbeitung von 33 sogenannten ‚Super Code Families‘ (Tab. 24), die als zentrale Elemente eines Modells zur Wahrnehmung von Einfluss entwick-

lungspolitischer NGOs auf (Finanz-)Entscheidungen von Regierung und Parlament betrachtet werden können.

Wie in den weiteren Unterkapiteln gezeigt wird, bilden die aus dem Interviewmaterial gewonnenen 33 übergeordneten Codes (= Super Code Families), die auf 1317 Textbelegen basieren, wesentliche Aspekte der durch die Leitfragen der Interviews angesprochenen Themen ab, es finden sich aber auch von den Interviewpartnern eingebrachte, darüberhinausgehende neue Aspekte zum Thema Einfluss.

Die in der nachfolgenden Tabelle 25 im Überblick dargestellten ‚Super Code Families‘ (SCF) werden inhaltlich detailliert in den Kapiteln 6.1 bis 6.6 beschrieben. Als inhaltliche Gesamtstruktur ergibt sich: Vier SCF (A001-A004) charakterisieren mit ihren insgesamt 33 Code Families (CF) und 161 Belegen die Definition von Einfluss (4 CF; Kap. 6.1.1), die Themenfelder, auf die Einfluss genommen wurde (6 CF; Kap. 6.1.2) sowie Beispiele von Entscheidungen mit NGO-Einfluss (15 CF; Kap. 6.1.3) sowie Entscheidungen ohne bzw. nicht gelungenem NGO-Einfluss (8 CF; Kap. 6.1.4). Anhand von 29 SCF (A01 bis AB 02) mit 443 Codes auf der Basis von 1156 Belegen werden Merkmale und Themen, die als Bedingungen von Einfluss benannt wurden, beschrieben (Kap. 6.6).

Tabelle 25: ‚Super Code Families‘ als zentrale Elemente der Wahrnehmung und Beurteilung von NGO-Einfluss

Nr. <sup>199</sup>	Super Code Families	Code Families	Quotations
A001	Einfluss: Definitionen	4	25
A002	Einfluss: Bereiche	6	49
A003	den NGOs zugeschriebener Einfluss	15	74
A004	Einfluss anderer Gruppen	8	13
<b>4</b>	<b>SUMME 1</b>	<b>33</b>	<b>161</b>
A01	Rahmenbedingungen Personen	25	53
A02	Rahmenbedingungen Inhalte und Formen	32	99
A03	Strukturbedingungen	12	30
A04	Instrumente und Methoden	43	101
A05	Inhalte, die Einfluss ermöglichen	20	56

<sup>199</sup> Verwendet wird die Kennzeichnung entsprechend der Datenbank in atlas.ti.

A06	Lobbying – Formen und Erfolge	11	29
A07	Lobbying – Instrumente u. Anforderungen	10	15
A08	Stellenwert EZ/Epöl	17	63
A09	Aufgabenerwartung an NGOs	13	49
A10	Defizite der NGO-Arbeit	35	64
A11	NGO-Stärken	8	17
A12	Sonderrolle Kirchen	16	60
A13	Sonderrolle politische Stiftungen	2	2
A14	VENRO-Vorteil	5	9
A15	VENRO-Defizit	9	11
A16	Verbandsvorteil	12	29
A17	Verbandsnachteil	5	8
A18	Suche nach Dialog	11	29
A19	Koalitionen und Einfluss	21	55
A20	Zweiseitigkeit von Einfluss	18	61
A21	Bundeskanzler/in und Ministerin	14	45
A22	BMZ-Kontakt zu NGOs	7	17
A23	Rangfolge der Parlamentsausschüsse	9	56
A24	Rolle von Fraktionen/Parteien	6	14
A25	Rolle der Wissenschaft	13	17
A26	Der WdE und seine Bedeutung	2	16
A27	NGO-assozierte Veränderungen	13	43
AB1	Vernetzung	8	19
AB2	Macht	46	89
<b>29</b>	<b>SUMME 2</b>	<b>443</b>	<b>1156</b>
<b>33</b>	<b>GESAMT</b>	<b>466</b>	<b>1317</b>

## 6.1 Definition von Einfluss aus Sicht der Beteiligten

### 6.1.1 Einfluss aus der Sicht der Befragten

Zentrale Feststellung ist, dass bei dem Versuch einer Definition von Einfluss die befragten Experten durchaus unterschiedliche Vorstellungen artikulieren, aus denen sich aber auch Gemeinsamkeiten destillieren lassen. Das soll anhand relevanter Aussage in den Expertengruppen verdeutlicht werden.

Die NGO-Seite stellt das Wiederfinden von eigenen Positionen in Gesetzen, Finanztiteln oder Äußerungen der Politiker in den Vordergrund:

*„...wenn wir die Dinge, die wir für inhaltlich wichtig halten, [...] sich entweder in Gesetzesvorhaben [...], in Finanztiteln [...], oder zumindest in politischen Äußerungen [...] der Bundesregierung oder der Abgeordneten widerspiegeln“ (P10/IP1).<sup>200</sup>*

Experten aus dem Kreis der Exekutive sprechen von Einfluss, wenn eine Veränderung der Meinungsfindung, die Forcierung von Entscheidungen oder die Erweiterung der Agenda seitens der Politik (Legislative und Exekutive) feststellbar sind.

*„Einfluss ist, wenn die Meinungsfindung in der Exekutive und in der Legislative durch Analysen, Stellungnahmen und Gespräche mit Nichtregierungsorganisationen verändert wird. Einfluss ist auch, wenn Druck entsteht, der Entscheidungen forciert und vorantreibt. Einfluss oder Meinungsbildung ist es auch, wenn durch die Arbeit der NRO, durch ihre Analysen der Horizont der Entscheidungsträger erweitert wird. Dadurch werden neue Themen auf die Agenda gesetzt. [...] Auch das würde ich zur Einflussnahme hinzuzählen.“ (P19/IP28).*

Von Mitgliedern der Legislative wird Einfluss von NGOs dann angenommen, wenn Politiker Maßnahmen ergreifen, die sie ohne Intervention der NGOs so nicht ergreifen oder ergreifen können.

*„Einfluss bedeutet, dass aufgrund der Tätigkeiten von NGOs Politiker bestimmte Maßnahmen ergreifen oder verstärken, die sie sonst so nicht ergreifen würden oder nicht ergreifen könnten.“ (P33/IP43).*

Die aus wissenschaftlicher Perspektive eingebrachten Überlegungen beziehen sich vor allem auf den Aspekt der tatsächlichen, also feststellbaren Veränderung in politischem Verhalten und politischen Programmen (P21/IP22). Eine Quantifizierung von Einfluss wird nicht für möglich gehalten (P28/IP23) und Einflussmöglichkeiten als vor allem vom angestrebten Ziel abhängig beurteilt (P28/IP23).

*„Erstens: Einfluss kann nicht quantifiziert werden. Zweitens: Einfluss muss eingebettet werden in die Komplexität des Entscheidungsverfahrens. Drittens: Einfluss hängt von der Prioritäten-Zielsetzung ab.“ (P28/IP23).*

Im Vergleich der Positionen lässt sich feststellen, dass auf der Seite der Politik (Legislative und Exekutive) und der Wissenschaft beim Thema Einfluss insbesondere auf das Kriterium der Veränderung von Positionen (Verhalten oder Programme) durch Intervention – welcher Art auch immer – abgestellt wird, worunter sich auch die vollständige oder partielle Verhinde-

<sup>200</sup> **Pxx** bezeichnet die fortlaufende Nr. des Interviews in der Dantenbank, **IPxx** die Nummer des Interviewpartners in der Probandenliste.

rung von ungünstigen („negativen“) Entscheidungen – im Finanzierungsbereich sind hier vor allem Mittelreduzierungen oder fehlende Mittelzuwächse gemeint – subsummieren lässt. Zu unterscheiden ist davon Einfluss als „Perspektive geben“ (P20/IP3) und „gehört werden“, da in einem solchen Konzept der Veränderungsaspekt (vor)bestehender Positionen (der Politik) nicht einbezogen deutlich wird.

Dies trifft auch für Vorstellungen bei den Vertretern der NGO-Seite zu, die das Auffinden der eigenen Ziele in den Regierungs-/Parlamentarier-Entscheidungen (schon) als Folge von Einfluss verstehen und somit ebenfalls den Begriff der Veränderung – vorbestehender – Positionen nicht akzentuieren.

Eine Abgrenzung des Begriffes Einfluss von dem der Macht wurde von den Befragten im Rahmen der Definitionsfrage nicht vorgenommen. Allerdings wurde das Thema Macht im Zusammenhang mit den Bedingungen von Einfluss und dem Verhältnis von Adressaten und Akteuren unter verschiedenen Blickwinkeln angesprochen. Darauf wird in Kapitel 6.6.6 eingegangen.

### 6.1.2 Worauf Einfluss genommen wurde

Unter politischer Einflussnahme von NGOs werden weitestgehend übereinstimmend genannt (Tab. 26) Agenda-Setting (Nr. 1), die Ausgestaltung von entwicklungspolitischen Programmen (Nr. 2) sowie die Ausformulierung von Haltungen der Politik (Nr. 3). Inhaltlich ist der Bereich der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit unstrittig (Nr. 4), während der Einfluss auf die Ausgestaltung von Finanzen – mit Ausnahme des Kölner G7-Gipfels 1999 (Kap. 6.1.3) – unterschiedlich gesehen wird.

Tabelle 26: Worauf Einfluss genommen wurde

Nr.	Einfluss worauf?	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Agenda-Setting	C253/P15-Z12 <sup>201</sup> , P42-Z25ff., P19-Z8	„Einfluss ist Agenda-Setting. Einfluss ist Meinungsbildung.“ (P15)  „Einfluss oder Meinungsbildung ist es auch, wenn durch die Arbeit der NRO, durch ihre Analysen, der Horizont der Entscheidungsträger erweitert wird. Dadurch werden neue Themen auf die Agenda gesetzt. Das führt vielleicht noch nicht direkt zu einer Aufnahme, aber es ist eine Art Horizont-erweiterung. Auch das würde ich zur Einflussnahme hinzuzählen.“ (P19)
2	Gestaltung von entwicklungspolitischen Programmen	C246/P21-Z145 C252/P27-Z7C253/P11-Z109ff.	„Der AWZ ist schon wichtig, weil er jenseits der Haushaltsansätze Einfluss nehmen kann auf Programme des BMZ, des DAAD, des BMU und des BMBF. Die Möglichkeit besteht schon über den Einfluss auf Programme.“ (P21)

<sup>201</sup> Cxxx gibt die Nr. der Code Family an, Pxx die Nr. des Interviews in der Datenbank, Zxxx die Zeilennummer im Interviewtranskript an.

3	Ausformulierung von Haltungen der Politik	C253/P19-Z8, P42-Z25ff.	„Einfluss ist, wenn die Meinungsfindung in der Exekutive und in der Legislative durch Analysen, Stellungnahmen und Gespräche mit Nicht-regierungsorganisationen verändert wird. Einfluss ist auch, wenn Druck entsteht, der Entscheidungen forciert und vorantreibt.“ (P19)
4	Entwicklungspolitische Bildungsarbeit	C312/P17-Z54, P31-Z63ff. C557/P35-Z48	„Ich glaube aber, dass unser anhaltender Druck zu diesem Thema zur Erhöhung der Mittel für entwicklungspolitische Bildungsarbeit geführt hat.“ (P17)
5	Ausgestaltung von Finanzen	C300/P10-Z49, P12-Z14 C315/P27-Z163	„... sind die Haushaltszahlen zwischen 1999 und 2009. Daran kann man schon sehen, dass dort Einfluss stattgefunden hat ...“ (P10)  „Für die ODA-Quote heute waren die G8 wichtiger als die NGOs.“ (P27)

### 6.1.3 Wo Einfluss gelang

Unter den Positiv-Beispielen für politischen Einfluss der NGOs (Tab. 27) werden von den befragten Experten aus allen Gruppierungen vor allem die Entschuldungsbeschlüsse des Kölner G7-Gipfels 1999, vereinzelt aber auch die der G8-Gipfel von Gleneagles 2005 genannt (Tab. 27, Nr. 1), wenn auch einzelne Stimmen hinsichtlich der Entschuldungsentscheidungen in Köln von einem allgemeinen politischen Trend statt eines spezifischen NGO-Einflusses ausgehen (Tab. 27, Nr. 8).

Ähnlich eindeutig sind die Aussagen bezüglich der Zunahme der Haushaltsmittel, insbesondere für entwicklungspolitische Bildung (Tab. 27, Nr. 2) als Folge des Einflusses der NGOs, aber auch für den entwicklungspolitischen Friedensdienst (Tab. 27, Nr. 3).

Die Verbesserung des Stellenwertes der Entwicklungspolitik in Politik und Gesellschaft (Tab. 27, Nr. 4). wird den NGOs – insbesondere in Verbindung mit ihrer politischen Bildungsarbeit – zugeschrieben.

Als weitere Veränderungen infolge des Einflusses der NGOs außerhalb direkter Finanzentscheidungen werden genannt:

- Mitwirkung bei den G7-/G8-Vorbereitungen national (Tab. 27, Nr. 5);
- Berücksichtigung der NGOs in der sogenannten Länder-Runde des BMZ, die über die Auswahl der zu unterstützenden Länder berät (Tab. 27, Nr. 6);
- Haltung der Regierung zur HIV/Aids-Thematik (Tab. 27, Nr. 7).

Tabelle 27: Wo Einfluss gelang – aber nicht aus Sicht aller

Nr.	Wo Einfluss gelang	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Entschuldung	C300/P16 -Z19f., P23-Z122, P33-Z93f.  C234/P42-Z44ff.  C335/P26-Z235, P29-Z82, P38-Z33, P40-Z180	„... wo es ziemlich klar Zusammenhänge gibt und diese sich auch nachweisen lassen, ist der Entschuldungsbeschluss beim G7-Gipfel in Köln 1999. Da haben die erlassjahr-Kampagne – und andere NGOs – wesentlich dazu beigetragen, dass es zu dieser Entscheidung gekommen ist. ... Das andere Beispiel ist der G8-Gipfel in Gleneagles 2005 und der dort entstandene Beschluss, für Entwicklungszusammenarbeit mehr Geld bereitzustellen. Die berühmten 50 Mio. USD; davon 25 Mio. USD für Afrika. Dieser Beschluss wäre ohne den nachhaltigen Lobbyeinsatz der NGOs nicht zustande gekommen.“ (P16)
2	Haushaltsmittel für entwicklungspolitische Bildung	C312/P31-Z63ff., P17-Z54 C303/P42-Z222ff., P35-Z24 C316/P2-Z48 C326/P43-Z7 C586/P19-Z32 C330/P29-Z108	„Sie sagen, VENRO habe sich dafür stark gemacht. Konnten Sie im Zeitraum 1998 bis 2009 konkret auf die Bemühungen von VENRO hin Titelerhöhungen erreichen?“ „Ja.“ „Im Titel für Entwicklungspolitische Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit?“ „Ja, genau da.“ „Anfang 2000 gab es bei diesem Titel seit langer Zeit erstmals größere Erhöhungen.“ „Ja.“ (P31)
3	Haushaltsmittel für Zivilen Friedensdienst	C237/P2-Z67	„Ein Beispiel für erfolgreiche Lobbyarbeit ist das des Zivilen Friedensdienstes. Dort sind auf Drängen der NRO Mittel erhöht worden, was zur Gründung und nun zur Weiterführung des Zivilen Friedensdienstes führen konnte.“ (P2)
4	Stellenwert der EPol durch NGOs verbessert	C560/P25-Z52ff., P35-Z35ff. C270/P29-Z143ff.	„Denken Sie, dass NRO einen Beitrag leisten im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit – insgesamt in der Herstellung von Akzeptanz für Entwicklungspolitik?“ „Das haben sie ja.“ (P25)
5	Mitwirkung von NGOs bei G7-/G8-Vorbereitungen national	C233/P19-Z77 C236/P7-Z89	„Im G8-Prozess hatte sich eine relativ klare Struktur der Einflussnahme von NRO international wie auch national herauskristallisiert, einschließlich Gespräche des G8-Sherpas. Der hat natürlich auch regelmäßig in Deutschland mit den NRO gesprochen.“ (P19)
6	Berücksichtigung von NGOs in BMZ-Länder-Runde	C242/P43-Z59	„Es gibt bei der Vorbereitung von Regierungsverhandlungen mit Entwicklungsländern die Länderunden. Dort sind prinzipiell immer die NGOs eingeladen worden, weil sie ja ein wichtiger Akteur sind.“ (P43)
7	Haltung der Regierung zu HIV/Aids	C241/P23-Z114 C237/P19-Z81	„Aids ist ein sehr gutes Beispiel dafür, wie Druck auf die Politik ausgeübt wurde, sodass nun überdurchschnittlich viele Ressourcen dafür verwendet werden.“ (P23)

8	Politischer Trend statt NGO-Einfluss	C332/P3-Z16	„Unabhängig von der Haltung der NRO ist die erste Entschuldungsaktion bei dem G8-Gipfel in Köln gelaufen. Das war sicher hilfreich, da eine Unterstützung zu haben, aber ich bin sicher, das wäre auch ohne gekommen, weil es einfach auch im Geist der Zeit lag.“ (P3)
9	kein entscheidungsrelevanter Einfluss	C227/P15-Z13, P16-Z10 C230/P24-Z9, P46-Z128	„Es ist selten so, dass NGOs wirklich eine Entscheidung in Gänze beeinflussen.“ (P15)
10	keine Haltungsänderung bei Regierung infolge von NGO-Aktivitäten	C228/P3-Z59 C230/P45-Z305	„Mir ist auch entwicklungspolitisch nichts in Erinnerung, wo sich aufgrund der Intervention von Nicht-regierungsorganisationen die Haltung der Regierung oder die Haltung der jeweils regierenden Koalitionen signifikant verändert hätte.“ (P3)
11	kein wahrnehmbarer Einfluss von NGOs auf HHA	C299/P34-Z20, P29-Z59	„Aber dass Haushälter uns in Gesprächen gesagt hätten ‚das hat uns überzeugt, das ändern wir‘ und wir eine Woche später nach einer Sitzung des Haushaltsausschusses die Forderung, die wir erhoben hatten, wieder gefunden hätten, daran kann ich mich überhaupt nicht erinnern.“ (P34)
12	ODA- Entwicklung ist G8-Erfolg	C315/P27-Z163	„Für die ODA-Quote heute waren die G8 wichtiger als die NGOs.“ (P27)
13	NGOs in Heiligendamm nicht wahrnehmbar	C339/P45-Z145	„Bei Heiligendamm hatten die NGOs ein Problem. Da sind sie nicht beim BMZ nachgefragt, was sie sinnvollerweise machen könnten. Ich habe die NGOs dabei nicht wirklich wahrgenommen.“ (P45)

Demgegenüber negieren aber auch einzelne Interviewpartner einen Einfluss von NGOs, was sich von allgemeineren Aussagen (Tab. 27, Nr. 8, 9 und 10) wie

- kein entscheidungsrelevanter Einfluss,
- keine Haltungsänderung bei Regierung infolge von NGO-Aktivitäten

zu spezifischeren Themen erstreckt (Tab. 27, Nr. 11-13) wie

- kein wahrnehmbarer Einfluss von NGOs auf den Haushaltsausschuss,
- ODA-Entwicklung ist G8-Erfolg,
- NGOs waren in Heiligendamm nicht wahrnehmbar.

Die hier dargestellten Einflussbereiche aus den Interviewaussagen können als Konkretisierungen für die im Kapitel 6.1.2 allgemeineren Felder oder Themen der Einflussnahme verstanden werden. Bemerkenswert ist aber, dass die Frage nach Beispielen für Einfluss von NGOs nicht nur von einem Teil der Befragten auch so beantwortet wurde, dass ein Einfluss nicht feststellbar war, sondern von den konkret genannten Beispielen nur zwei (Nr. 1 und 7) mit den allgemein genannten Einflussfeldern korrespondieren. Sie werden später (Kap. 6.4) mit den Daten aus der Dokumentenanalyse abgeglichen.



#### **6.1.4 Wo Einfluss nicht gelang**

Das Bild über den Einfluss von NGOs auf finanzpolitische Entscheidungen rundet sich dann, wenn man nicht nur – wie unter 6.1.3 aufgezeigt – Ereignisse beschreiben kann, für die Einfluss konstatiert oder auch negiert wird (Tab. 27, Nr. 8-13), sondern auch Themenbereiche oder Ereignisse findet, für die ein Nicht-Gelingen von Einfluss explizit beschrieben wird.

Als konkretes Beispiel für ein NGO-Anliegen, dass politisch nicht umgesetzt wurde, gilt die NGO-Forderung – direkt nach Antritt der Bundesregierung von SPD/Die Grünen – nach der Errichtung einer nationalen Stiftung für Entwicklungszusammenarbeit (P11-C232). Bundesministerin Wieczorek-Zeul lehnte ein solches Ansinnen ab, wobei der mögliche Verlust der Gestaltungs- und Definitionshoheit des BMZ über die deutsche Entwicklungszusammenarbeit an eine durch das BMZ mitgeförderten Stiftung nicht ausgeschlossen werden kann.

#### **6.1.5 Zusammenfassung**

Zunächst kann festgestellt werden, dass sich die vier Gruppen von Befragten hinsichtlich des Verständnisses von Einfluss von NGOs zwei Richtungen zuordnen lassen. Einfluss als „Veränderung (vor)bestehender Positionen“ ist unter Vertretern von Legislative, Exekutive und Wissenschaft verbreitet. Das „Auffinden eigener Vorstellungen in den Entscheidungen der Politik“ entspricht eher dem Verständnis von Einfluss bei den Vertretern der NGOs. Allerdings ist der Begriff Einfluss – erwartungsgemäß – auch bei deutlicher Übereinstimmung in den Gruppen nicht homogen

Als Bereiche von Einfluss werden Agenda Setting, Entwicklungsprogramme und politische Haltungen relativ übereinstimmend genannt. Zum Thema Finanzen sind die Positionen sehr heterogen, eine Ausnahme stellt da nur die Beurteilung des NGO-Einflusses auf die Entschuldungsentscheidungen des Kölner Gipfels 1999 dar. Wie später noch zu zeigen ist (s. Kap. 6.4), korreliert dies nicht mit den Angaben zum Einfluss der NGOs (insbesondere Kirchen und VENRO) auf die haushaltspolitischen Entscheidungen hinsichtlich der Mittel für entwicklungspolitische Bildung. Bemerkenswert ist jedoch, dass die erfragten konkreten Beispiele für Einfluss keineswegs immer mit den auf die allgemeine Frage zu Einfluss genannten Einflussfelder (wie Agenda Setting oder politische Haltungen) korrespondieren.

### **6.2 NGOs und Entwicklungsfinanzierung im Rahmen von G7-/G8-Prozessen**

Eine wissenschaftliche Beschäftigung mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung und Entschuldung ist nicht neu (u. a. Eberlei 1999a). Die Untersuchung von G7-/G8-Gipfelprozessen als Fallbeispiele – im Rahmen mehrerer G7-/G8-Gipfel<sup>202</sup> haben internationale Prozesse zur Finanzierung von Entwicklung stattgefunden – ist u. a. durch die Anerkennung der Gipfelprozesse als wichtige Bezugspunkte der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik begründet. So begünstigen aus Sicht des BMZ „in Deutschland [...] die G8-Gipfelprozesse innerhalb der Bundesregierung die Unterstützung entwicklungspolitischer Ziele und tragen dadurch we-

---

<sup>202</sup> Die ‚Gruppe der Sieben‘ (G7) wurde 1997 um Russland zur G8 erweitert; die Aufnahme des Landes in den Kreis der wichtigsten Wirtschaftsnationen wurde 2002 vollendet (vgl. zu Letzterem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 3). In dieser Arbeit wird daher bis 2002 von G7-Gipfeln und ab 2003 von G8-Gipfeln gesprochen.

sentlich zur Kohärenz von (verschiedenen Ressort-)Politiken im Sinne einer abgestimmten Entwicklungspolitik bei. Sie fördern einen entwicklungspolitischen Diskurs in der Öffentlichkeit“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 4). G7-/G8-Gipfel bieten demnach auch eine besondere Gelegenheit für die Einflussversuche von NGOs auf Politikentscheidungen von Bundesregierung und Bundestag. In diesem Kapitel werden daher die G7-/G8-Gipfel detailliert untersucht, in deren Fokus Fragen der Entwicklungsfinanzierung standen – der G7-Gipfel 1999 in Köln sowie die G8-Gipfel 2005 in Gleneagles und 2007 in Heiligendamm.

Die Entschuldung und Umschuldung von Staatsschulden ist seit der Konferenz in Bretton Woods 1944 beständig fortentwickelt worden. Im letzten halben Jahrhundert waren 85 Entwicklungsländer – davon 52 Niedrigeinkommensländer<sup>203</sup> – nicht in der Lage, ihre externen Schulden zu begleichen und haben infolgedessen einen Schuldenerlass bei ihren Gläubigern beantragt (vgl. Braga/Dömeland 2009). Insbesondere stark verschuldete Niedrigeinkommensländer („Heavily Indebted Poor Countries“, kurz HIPC) haben in den vergangenen zwei Dekaden von signifikanten Schuldenerlassen profitiert. Im Rahmen der HIPC-Initiative („Highly Indebted Poor Countries“-Initiative) und der MDR-Initiative („Multilateral Debt Relief-Initiative“) ist bis Ende April 2009 Unterstützung in Höhe von 117 Mrd. USD an 35 HIPCs geleistet worden. Eine kurze Übersicht zu den Prozessen im Bereich der Entschuldung hochverschuldeter Staaten wurde bereits in Kapitel 5 geleistet. Die Analyse im Hinblick auf die NGO-Aktivitäten erfolgt in diesem Kapitel.

Ziel der Schuldenerlass-Initiativen war nicht allein die Reduktion der Schulden; vielmehr sollte den verschuldeten Ländern zu einer neuen Handlungsfreiheit verholfen und dabei gewährleistet werden, dass durch den Schuldenerlass frei gewordene Mittel zur Reduzierung von Armut und/oder zur Wachstumsförderung eingesetzt würden. Im Rahmen der HIPC-Initiative ist dieser Einsatz für Reformen u. a. in die Bedingung übersetzt worden, regierungseigene Armutsbekämpfungsstrategien („Poverty Reduction Strategies“, kurz PRS) zu entwickeln.<sup>204</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland hatte bereits 1979 erstmals den am wenigsten entwickelten Ländern die Schulden (bedingungslos) in Höhe von insgesamt acht Milliarden DM erlassen (Kap. 5). 1996 beschlossen Weltbank und IWF die o. g. Initiative (HIPC I) zur Reduzierung der Schulden hochverschuldeter armer Länder auf ein tragfähiges Niveau.<sup>205</sup> Diese Initiative schloss erstmals auch die Schulden der Staaten bei den zwei Institutionen selbst mit ein, die bis dahin von früheren Schuldenerlassen ausgenommen gewesen waren (vgl. Walther 2001: 77; Eberlei 1999a). Für die an der HIPC-Initiative beteiligten Entwicklungsländer war dies

---

<sup>203</sup> Die Weltbank spricht von „Low Income Economies“, ehemals „Low Income Countries“ (LIC) (deutsch: Niedrigeinkommensländer) bei Volkswirtschaften von 1.025 USD per capita pro Tag oder weniger (vgl. [http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#Low\\_income](http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#Low_income); Zugriff: 10.08.2016). Die Definition der Weltbank ist allgemein anerkannt und wird auch von anderen Institutionen gebraucht.

<sup>204</sup> Angesichts der wachsenden Zahl von Ländern, die die HIPC- und/oder die MDR-Initiative erfolgreich abgeschlossen haben, ist auch die Frage aufgekommen, wie diese Staaten ihre Schulden auf tragbarer Höhe halten können. In diesem Zusammenhang haben 2005 Weltbank und IWF einen gemeinsamen Schuldentragfähigkeitsrahmen („Debt Sustainability Framework“, DSF) entwickelt, um die Nachhaltigkeit bzw. die Tragfähigkeit von Schulden in Niedrigeinkommensländern zu beobachten und zu analysieren. Das DSF zielt darauf, die Anleiheentscheidungen von Niedrigeinkommensländern und die Vergabeentscheidungen von Gläubigern zu begleiten, sodass der Finanzbedarf dieser Länder mit ihren Rückzahlungskapazitäten in Einklang steht (vgl. Braga/Dömeland 2009: 3). Diese jüngere Entwicklung steht jedoch nicht im Fokus der vorliegenden Arbeit und wird daher nicht vertieft diskutiert.

<sup>205</sup> Für die HIPC-Initiative beschlossen die Geberregierungen, Schuldenerlasse an die Durchführung eines sechsjährigen Strukturanpassungsprogramms mit dem IWF zu knüpfen (sogenannte ESAF-Programme).

besonders bedeutungsvoll, da der bei Weitem größte Teil ihrer noch ausstehenden Schulden bei Weltbank und IWF bestanden hatte.<sup>206</sup>

## 6.2.1 Der G7-Gipfel 1999 in Köln

### 6.2.1.1 Rahmendaten

Bereits kurz nach dem Weltbank-Beschluss wurde 1999 auf dem G7-Gipfel in Köln (18.-20. Juni 1999) eine Erweiterung der Schuldeninitiative – die HIPC-II-Initiative – mit festen Abläufen und Regeln beschossen.<sup>207</sup> Zentrales Ziel der von der Bundesregierung vorgeschlagenen und von allen G7-Regierungschefs verabschiedeten HIPC-II-Initiative war die Verknüpfung von Entschuldung, Armutsbekämpfung und ‚Good Governance‘. Seit 1999 sind in diesem Rahmen Schulden in Höhe von insgesamt rund 70 Mrd. USD erlassen worden<sup>208</sup>, bei den begünstigten Ländern entsprach dies im Mittel zwei Drittel ihres Schuldenstandes.

Deutschland hatte sich an der Entschuldung der HIPC-I-Initiative finanziell durch den Erlass von 5,1 Mrd. Euro<sup>209</sup> Schulden der HIPC's sowie politisch<sup>210</sup> maßgeblich beteiligt. Über die genannten 5,1 Mrd. Euro hinaus führte die Bundesregierung 76,7 Mio. Euro dem bei der Weltbank zur Unterstützung der multilateralen Gläubiger eingerichteten Treuhandfonds zu. Auch zu dem EU-Beitrag in Höhe von rund 1 Mrd. Euro leistete Deutschland mit 255 Mio. Euro einen wesentlichen Beitrag.<sup>211</sup>

Neben den konkreten finanziellen Erlassen sollten im Rahmen der HIPC-II-Initiative erstmals auch Politiken der Armutsbekämpfung und der guten Regierungsführung („good governance“) angestrebt bzw. erreicht werden. Um die Schulden erlassen zu bekommen, mussten von den einzelnen Regierungen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft umfassende Konzepte

---

<sup>206</sup> In der Gruppe der Gläubiger haben die Weltbank und Internationaler Währungsfonds darüber hinaus eine zentrale Rolle, da die Entwicklungsländer verpflichtet sind, grundsätzlich immer zuerst ihren Schuldendienst an Weltbank und IWF zu leisten, bevor sie anderen, bilateralen Verpflichtungen nachkommen. Bezogen auf die HIPC-Initiative bedeutet das, dass die beiden internationalen Finanzinstitutionen im Rahmen der HIPC-Initiative konkret auf Einnahmen verzichteten, während die bilateralen Geber häufig ohnehin nicht mehr mit einer Rückzahlung gerechnet hatten.

<sup>207</sup> Die Strukturanpassungsprogramme von HIPC II – ‚Poverty Reduction and Growth Facility‘ (PRGF) – sollten auf nationalen Plänen zur Armutsbekämpfung (PRSP) aufbauen. Siehe dazu auch u. a. Eberlei (1999a, 1999b).

<sup>208</sup> Dieser Betrag umfasst Handelsschulden, die an die Regierungen einzelner Länder übergegangen sind, Schulden aus der Entwicklungszusammenarbeit sowie Schulden gegenüber Weltbank, IWF, regionalen Entwicklungsbanken und vielen kleineren multilateralen Organisationen.

<sup>209</sup> Die 5,1 Mrd. Euro beinhalten rund 3 Mrd. Euro Handelsschulden und ca. 2 Mrd. Euro Schulden aus der Finanziellen Zusammenarbeit.

<sup>210</sup> Bundeskanzler Schröder hatte im Rahmen des EU-Afrika-Gipfels in Kairo im März 2000 den im Pariser Club ausgesprochenen Erlass auf 100 Prozent der umschuldungsfähigen Handelsforderungen sowie der Forderungen aus finanzieller Zusammenarbeit entsprechend (auf 5,1 Mrd. Euro) ausgeweitet.

<sup>211</sup> Bei der Interpretation der HIPC-Verschuldungsdaten ist zu beachten, dass nominale Schulden, die nur zum Teil zurückgezahlt werden, nur beschränkt aussagekräftig sind. Der Wissenschaftliche Beirat des BMZ wies entsprechend darauf hin, dass „nur wenn Gläubiger die vollständige Rückzahlung ihrer Forderungen erwarten, [...] der Nominalwert bzw. Gegenwartswert der erwarteten Rückflüsse dem Nennwert bzw. Gegenwartswert der Schulden [entspricht]“. (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2000: 8 f.). Diese Zweifel formulierten 2005 einige NGOs (u. a. Jubilee Debt Campaign, actionaid, Christian Aid) als Kritik an dem Schuldenerlass. Kritiker (z. B. Cohen 2000) fürchteten außerdem, der erhoffte Freisetzungseffekt, mit dem armutsbekämpfende Programme finanziert werden könnten, könne gering sein oder ganz ausbleiben, wenn der überwiegende Teil des Schuldenerlasses nur rechnerisch erlassen werde. U. a. deshalb empfahl der Wissenschaftliche Beirat des BMZ, mit einer Konditionalität des Schuldenerlasses darauf hinzuwirken, „dass unabhängig von der oft nur geringen effektiven Entlastung des Schuldnerlandes dort zusätzliche armutsbekämpfende Maßnahmen ausgelöst werden“ (Wissenschaftlicher Beirat 2000: 24 f.). Als mögliche Probleme bei der Umsetzung der HIPC-Schuldeninitiative identifizierte der Beirat im Rahmen der Diskussion einer ‚neuen internationalen Finanzarchitektur‘ (Eichengreen 1999; Frenkel/Menkhoff 2000) auch auf der multilateralen Ebene mögliche Umsetzungsprobleme der HIPC-Schuldeninitiative.

zur Armutsbekämpfung – sogenannte ‚Poverty Reduction Strategy Papers‘ (PRSP) – erarbeitet und von IWF und Weltbank akzeptiert werden.<sup>212</sup>

Für die Entschuldung im Rahmen der HIPC-II-Initiative qualifizieren konnten sich Länder, die bei der Weltbank Kredite ausschließlich zu den günstigsten Bedingungen erhalten haben und die einen Schuldenstand aufwiesen, der mehr als 150 Prozent der Exporterlöse ausmachte (vgl. Bohnet zit. in Fues/Hippler 2003: 175).<sup>213</sup> Wurden die vorgelegten PRSP von IWF und Weltbank akzeptiert, erreichten die HIPCs den sogenannten ‚decision point‘, an dem ihnen eine Schuldendienstentlastung (d. h. der Wegfall von Zinsen und Tilgungen) gewährt wurde. Den sogenannten ‚completion point‘ schließlich erreichten Länder, wenn sie während einer nicht befristeten Bewährungszeit ihre vorgelegten Reformkonzepte erfolgreich umsetzen konnten. Nach erfolgreicher Umsetzung wurde ihnen ein Teil ihrer Schulden erlassen.<sup>214</sup>

Die Initiative ging von einer Entschuldung von 37 HIPCs aus<sup>215</sup>; zuletzt konnten sogar 41 Staaten weitreichende Erlasse erhalten. Für alle Länder zusammen lag das Entschuldungsvolumen bei 71 Mrd. USD<sup>216</sup> nicht mehr zu leistender Zins- und Tilgungszahlungen an Gläubiger, den IWF oder die regionalen Entwicklungsbanken (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 08.05.2006). Dennoch betrug die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer im Jahr 2000 – also auch nach der HIPC-II-Initiative – noch 2.527,5 Mrd. USD.<sup>217</sup>

Die HIPC-Initiative hat in der internationalen Politik viel Aufmerksamkeit erfahren. Auf die umfassende wissenschaftliche Befassung mit der Thematik u. a. bei Eberlei (1999a, 1999b) und Unmüßig/Strecker (1997) wird verwiesen.<sup>218</sup>

#### 6.2.1.2 Die Bewertung in der Literatur

Die weltweite Aufmerksamkeit und die Entwicklung von Lösungsansätzen zur Entschuldungsfrage wurde maßgeblich durch die Kampagne ‚Jubilee 2000‘ vorbereitet (vgl. van Rooy

<sup>212</sup> Die nationalen Pläne sollten zur Grundlage aller künftigen Strukturanpassungsprogramme werden; auch in anderen Entwicklungsländern, die nicht an der Entschuldungsinitiative teilnahmen, aber dennoch berechtigt waren, die stark konzessionären IDA-Kredite der Weltbank in Anspruch zu nehmen (s. auch Walther 2001: 78; Eberlei 2002, 2005).

<sup>213</sup> Zudem mussten die Länder von IWF und Weltbank als ‚arm‘ (Bruttosozialprodukt per capita unter 925 USD) und ‚hochverschuldet‘ (Auslandsschulden von mehr als 150% der jährlichen Exporterlöse oder mehr als 250% der Staatseinnahmen) eingestuft werden.

<sup>214</sup> U. a. der WEED-Schuldenreport 2003 stellt dar, wie HIPC im Detail funktioniert. Das BMZ hat eine Chronik zur HIPC-Initiative zusammengestellt, die vom Start der HIPC-Initiative durch Weltbank und IWF 1996 bis zum März 2002 reicht. Aktuelle Zahlen sind auch zugänglich unter [http://www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/themen/entwicklungsfinanzierung/entschuldung/instrumente/hipc\\_initiative/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/entwicklungsfinanzierung/entschuldung/instrumente/hipc_initiative/index.html) (Zugriff: 5.11.2016)

<sup>215</sup> Dabei handelte es sich um: Äthiopien, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Honduras, Kamerun, Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Laos, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Myanmar, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sambia, Sao Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Zentralafrikanische Republik.

<sup>216</sup> Diese Zahlen werden von Beobachtern als ‚sehr kreativ‘ bewertet, da in diese Summen u. a. nominale Schuldenerlasse, Net Debt Value, Einkünfte und Zinsbeträge einbezogen wurden (vgl. IP 45, persönliche Mitteilung, 2012).

<sup>217</sup> Sie ist in den Folgejahren nicht weiter rückläufig, sondern beträgt 2013 rund 5.500 Mrd. USD ([https://www.die-gdi.de/uploads/media/Schuldenreport\\_2015.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Schuldenreport_2015.pdf); Zugriff: 5.11.2016)

<sup>218</sup> So haben Wissenschaftler und internationale Finanzinstitutionen ab Ende der 1990er-Jahre u. a. verstärkt nach den Indikatoren gesucht, die Warnsignale für Überschuldungssituationen bzw. Grenzwerte für eine volkswirtschaftlich tragfähige Schuldenlast liefern können (vgl. Martens 2000: 16).

2004: 55). Berichtet wird von den Anfängen der Jubilee-2000-Kampagne Mitte der 1990er-Jahre als große Koalition von Nord- und Süd-Organisationen, die sich für einen Schuldenerlass einsetzten: "Their framing of the highly complex issues focused on the morality of the debt, arguing that most was contracted by non-elected governing elites who misspent the funds, making it immoral to demand repayment at the expense of health and education funding" (Donnelly 2002: 167). Auf den Umstand der (moralisch umstrittenen) Verschuldung von Entwicklungsländern wurde die breite Öffentlichkeit (erstmalig) aufmerksam, als 70.000 Unterstützer einen zehn Kilometer langen Ring um das Tagungsgelände des G7-Gipfeltreffens in Birmingham im Mai 1998 bildeten. Mit diesem Einsatz gewann die Bewegung an Aufmerksamkeit bei den zentralen Finanzinstitutionen und schließlich auch bei allen G7-Staaten (vgl. Collins et al. 2001).

Obwohl die Kampagne ihr (ambitioniertes) Ziel, 'alle unbezahlbaren Schulden der ärmsten Länder bis zum Jahr 2000 zu streichen' nicht erreichte, trug sie dennoch eindeutig zum Erfolg der Entschuldung im Rahmen des G7-Gipfels 1999 bei: "It [the campaign] clearly contributed to the Cologne G7's call for deepening of debt relief, [US President] Clinton's forgiveness of bilateral debt in 1999, and negotiations by the US Treasury to convince reluctant Republicans to support relief" (Donnelly 2002: 172; s. dazu auch Eberlei 2002). Als eine der Mitbegründerinnen der Jubilee-2000-Kampagne bestätigte auch Pettifor (2002), die Kampagne habe die Schuldenproblematik ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Mithilfe der Kampagne war das Verständnis der Problematik bei vielen Entscheidungsträgern und in der Öffentlichkeit verändert worden: Schuldenerlass wurde nicht mehr als moralische Gefährdung durch unstete Schuldner, sondern vielmehr als die Aufhebung einer untragbaren Last der Armen weltweit verstanden. In diesem Sinne bezeichnet van Rooy (2004: 56) Jubilee 2000 als Paradebeispiel erfolgreichen 'Framings' eines Themas neben effektivem politischen Lobbying. Van Rooy führt den Erfolg der Jubilee-2000-Kampagne zurück auf die Erfahrungen von NGOs und Kampagnen mit Boykotts von internationalen Unternehmen sowie auf den Gebrauch klarer, einfacher Formulierungen von Problem und möglicher Lösung (vgl. ebd.). Kombiniert mit der Tatsache, dass die meisten Geberländer kaum noch mit der Rückzahlung der Schulden rechneten und zudem durch den Schuldenerlass auf einfache Weise politische Zustimmung gewonnen werden konnte, entstand Verhandlungsspielraum – und ein Lobby-Erfolg der NGOs. Auf dieser Basis konnte die HIPC-II-Initiative schließlich stattfinden.<sup>219</sup>

Drei Monate nach dem Gipfeltreffen wurde der G7-Vorschlag auf der gemeinsamen Jahrestagung von IWF und Weltbank verabschiedet. Im Anschluss daran schuf der Pariser Club<sup>220</sup> die Voraussetzungen für die oben beschriebenen bilateralen Erlasse. Mit der Bindung des Schuldenerlasses an ein umfassendes Konzept zur Armutsbekämpfung, das von der jeweiligen Regierung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erarbeitet werden sollte (vgl. Bohnet zit. in Fues/Hippler 2003: 172)<sup>221</sup>, wurden die Empfängerstaaten nicht nur von ihren Schulden entlastet, sondern es wurden durch die Ausrichtung der gesamten Haushaltspolitik der Empfängerländer auf die Armutsbekämpfung auch strukturelle Wirkungen erzielt. Die Bedeu-

<sup>219</sup> IWF und Weltbank organisierten und betreuten den HIPC-II-Prozess; erlassen wurden die Schulden jedoch von den bilateralen Schuldner (bei HIPC II) und den multilateralen Entwicklungsbanken einschließlich der Weltbank (bei MDRI).

<sup>220</sup> Der Pariser Club ist ein seit 1956 bestehender informeller Zusammenschluss der wichtigsten Gläubigernationen, in welchem allein zwischen 1999 und Anfang 2001 offizielle Schulden in Höhe von rund 23 Mrd. USD umgeschuldet wurden.

<sup>221</sup> Ziel des von Weltbank und IWF entwickelten Konzepts der PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers) ist es, die Politik der beiden Institutionen gegenüber den ärmsten Ländern ganz auf das Ziel der Armutsbekämpfung auszurichten (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Glossar BMZ o. J.). Die PRSPs umfassen wirtschaftspolitische, finanzielle und soziale Aspekte und orientieren sich auch an den Millenniumszielen (vgl. ebd.).

tung der Initiative erkannte auch der Wissenschaftliche Beirat des BMZ: „Mit der HIPC-II-Schuldeninitiative wird das Entschuldungskonzept erstmals mit einem erweiterten Rahmen zur Armutsreduktion (vgl. International Monetary Fund/World Bank 1999; International Monetary Fund 1999) verknüpft, der als länderspezifischer, partnerschaftlicher und partizipatorischer Ansatz (Beteiligung der Zivilgesellschaft, gewählter Institutionen und insbesondere der Zielgruppen) gestaltet, ursachenbezogen konzipiert und ergebnisorientiert durchgeführt werden soll“ (Wissenschaftlicher Beirat 2000: 19). In einem PRSP waren erstmals anzustrebende staatliche Maßnahmen mit konkreten Zeitrahmen und der Formulierung überprüfbarer Ergebnisse versehen (vgl. a. a. O.; Eberlei 2002, 2005).

Die HIPC-Initiative zur Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer und deren Beiträge zum PRSP-Prozess werden zu den wichtigsten Prozessen der vergangenen 25 Jahre im Bereich der Entwicklungspolitik gezählt (vgl. u. a. Messner/Scholz 2005: 23; Eberlei 1999a).<sup>222</sup> Es kann von einem Erfolg auf nationaler und internationaler Ebene gesprochen werden: über den entwicklungspolitischen Erfolg sowie die Profilierung der damals neu ins Amt gekommenen deutschen Bundesregierung auf internationalem politischem Parkett hinaus zudem ein Erfolg auf internationaler institutioneller Ebene (vgl. Eberlei 1999a). Ob die im Rahmen der Entschuldungsinitiative initiierte Reform der Strukturanpassungsprogramme des IWF einen Durchbruch im Schuldenproblem der Entwicklungsländer gebracht hat, wurde noch 2001 diskutiert. Von vielen (u. a. Weltbank, NGOs) wird sie heute für einen zentralen und erfolgreichen Schritt zur Behandlung der Überschuldung der ärmsten Entwicklungsländer gehalten.

#### **6.2.1.3 Bewertung des NGO-Einflusses aus Sicht der Politik**

Diese positive Einschätzung entspricht auch der Bewertung des BMZ: In einer gemeinsamen Publikation mit den kirchlichen Hilfswerken konstatiert das BMZ: „Die Kirchen waren [bei HIPC II] wichtigste Pfeiler einer weltweiten Kampagne, in dem sie das Jahr 2000 zum ‚Erlassjahr‘ erklärten. Weltweit wurden Millionen von Unterschriften gesammelt; die EZE/EED und die KZE/MISEREOR arbeiteten intensiv für die Kampagne“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/EZE/KZE 2002: 9).

Die Beispielhaftigkeit der Entschuldungsinitiative für einen von Staat und Zivilgesellschaft gemeinsam erzielten Erfolg wurde auch von Bundesministerin Wieczorek-Zeul explizit gelobt: „Beide Kirchen haben im Vorfeld in der Öffentlichkeit engagiert für die Anliegen der Ärmsten gekämpft. Zudem haben wir die Programme des IWF entscheidend verändern können. Früher sind mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit Strukturanpassungsprogramme finanziert worden. Jetzt entscheiden die Menschen in den Partnerländern wirklich selbst. Hier haben wir den Partizipationsansatz vorangebracht“ (Wieczorek-Zeul zit. in Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/EZE/KZE 2002: 19).

Der besondere Einsatz zivilgesellschaftlicher Vertreter für die Entschuldungsinitiative hat die Vertreter der staatlichen deutschen Entwicklungspolitik beeindruckt und nachhaltig beeinflusst: „Für die Bundesregierung wurde die Mobilisierung und das weltweite Engagement

---

<sup>222</sup> Darüber hinaus werden als ähnlich wichtige Prozesse die Millenniumsentwicklungsziele, der Rio-Prozess und die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei der Gestaltung der Globalisierung genannt (vgl. Messner/Scholz 2005: 23).

nicht nur durch die ‚Kölner Kette‘, bei der nach Schätzungen 40.000 Menschen einen Ring um den Tagungsort des G8-Gipfels bildeten, deutlich, sondern auch durch den Besuch einer von KZE/MISEREOR eingeladenen Delegation katholischer Bischöfe aus Industrie- und Entwicklungsländern bei Bundeskanzler Gerhard Schröder im Juni 1999“ (ebd.). Ein BMZ-Vertreter wertet den Bericht von Bundeskanzler Schröder im Bundestag über den Besuch der internationalen Bischofskonferenz, seine o. g. Aussage bei der Übergabe der Listen in Köln („Ohne diese Unterschriften und ohne den Einsatz der Zivilgesellschaft für eine Entschuldung wäre der Schuldenerlass nicht zustande gekommen“) und die besondere Erwähnung der Entschuldungsinitiative in der Regierungserklärung nach dem G7-Gipfel als Zeichen dafür, dass er von dem Engagement der Zivilgesellschaft „stark beeindruckt“ (IP 25: 23.07.2010) gewesen ist.

Bereits knapp ein Jahr nach Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung formulierte der Leiter des BMZ-Referats für die Zusammenarbeit mit den Kirchen an den Leiter der Unterabteilung 12 in einem Vermerk vom 27.07.1999 seine Sicht der Bilanz des ersten Amtsjahres der Bundesregierung für den Bereich der Entwicklungspolitik (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 27.07.1999, int. Dok.). Darin spricht er von der maßgeblichen Mitgestaltung des politischen Prozesses durch die Zivilgesellschaft (vgl. ebd.). „In der Einjahresbilanz [kann] deutlich herausgestellt werden, dass der von der Bundesregierung, hier insbesondere von dem BMZ, angestoßene Beschluss des G8-Gipfels zu Schuldenerleichterung für die Ärmsten wesentlich durch die beispiellose Mobilisierung der internationalen öffentlichen Meinung ermöglicht worden ist. Hier haben die Kirchen, wie die Delegation der katholischen Bischöfe aus Industrie- und Entwicklungsländern bei Bundeskanzler Schröder im Juni 1999 deutlich gezeigt hat, eine herausragende und treibende Rolle gespielt. Außerdem ist es seit dem Beginn der Globalisierungsdebatte das erste Beispiel dafür, dass durch das Zusammenspiel von Aktionen der Zivilgesellschaft und der Regierungen, jeweils auf globaler Ebene (!), konkrete positive Ergebnisse für Menschen weltweit erreicht werden können“ (ebd.). Eine besondere Bedeutung wird dabei den Kirchen zugewiesen als „der wichtigste Pfeiler dieser weltweiten Kampagne“ (ebd.).

Von einigen wird die Einmaligkeit der Entwicklung, dass die Weltöffentlichkeit Druck auf Entscheidungsträger in Politik und internationalen Finanzinstitutionen ausgeübt hat, herausgestellt: „Der Druck der Öffentlichkeit wurde schließlich mit der Zeit so groß, dass die G8-Minister, wie Frau Ministerin gesagt hat, untereinander wetteiferten, den ersten Preis für die beste und großzügigste Entschuldungsinitiative zu gewinnen. Die Kölner Beschlüsse zur HIPC müssen somit als ein beachtlicher Erfolg der zivilen Gesellschaft und ihrer gezielten Einflussnahme auf die politische Bewusstseinsbildung angesehen werden“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 27.07.1999, int. Dok.).

Der Einfluss der NGOs auf die politische Entscheidung zur Entschuldung ist auf keiner Seite strittig, d. h. weder in der Exekutive (IP 25, IP 28, IP 30, IP 35) noch in der Legislative (IP 43, IP 44, IP 47) und der Wissenschaft (IP 22, IP 23), wie dies in den Interviews deutlich ist.

Die große Mehrheit der Interviewpartner<sup>223</sup> führt die Entschuldung der HIPC's ab 1999 auf das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure – insbesondere NGOs und Kirchen – zurück.

*„Der Schuldenerlassgipfel wäre sicherlich ohne die massive Kampagne der NGOs nicht zustande gekommen“ (IP 35: 19.07.2010; s. auch IP 43: 09.11.2010, IP 30: 06.02.2011, IP 44: 27.09.2010, IP 22: 16.07.2010, IP 23: 14.07.2010 etc.).*

*In Folge der HIPC-Initiative „hat die Weltbank [und der IWF; s. dazu Zitat Wieczorek-Zeul] ihre Programme umgestellt. Die Wirkung der NGO-Arbeit ging also weiter, als zunächst abzusehen war“ (IP 25: 23.07.2010).*

*[Der Erfolg des G7-Gipfels in Köln kann] „zum einen darin gesehen werden, dass er innerhalb Deutschlands gegenüber dem Finanzministerium durchgesetzt werden konnte, und zum anderen darin, dass er mit den anderen G7-Partnern im Konsens geschehen konnte“ (IP 27: 12.05.2010).*

*„[Der G7-Gipfel in Köln ist] das Beispiel für Einfluss von NGOs [auf Politikentscheidungen im Bereich Entwicklungspolitik]. Die Atmosphäre [für Entschuldung] haben auch die NGOs geschaffen. Die Notwendigkeit [einer Entschuldung] bestand auch vorher schon, wurde aber von der schwarz-gelben Regierung abgelehnt“ (IP 25: 23.07.2010).*

*„Der Schuldenerlassgipfel ist eines der besten Beispiele überhaupt für entscheidungsrelevanten Einfluss von NGOs im Zeitraum 1998 bis 2009. Der Druck der NGOs war bereits gegen Ende der Amtszeit von [Entwicklungsminister] Spranger sehr groß, Spranger war jedoch gegen einen Schuldenerlass“ (IP 47: 28.07.2010).*

*„Die Entschuldungsinitiative [geht] klar auf die Entschuldungskampagne der Kirchen zurück. Rot-Grün war 1998 nicht auf den bevorstehenden G7-Gipfel vorbereitet – das war vielleicht der Glücksfall. Die Bundesregierung hat [die Vorschläge zur Entschuldung] aufgegriffen und umgesetzt. Ohne die Vorarbeiten der Kampagne hätte es diese Entschuldungsinitiative nicht gegeben. Das ist ein Beispiel von NGO-Einfluss“ (IP 28: 10.05.2010).<sup>224 225</sup>*

Auch aus Sicht eines BMZ-Vertreters war die Entschuldungskampagne *„sehr erfolgreich mit einer starken Unterstützung der damaligen Entwicklungsministerin. Das ist ein Beispiel, wo der gemeinsame Druck von Entwicklungspolitik und Zivilgesellschaft u. a. auf Bundeskanzler Schröder gegen den Widerstand des Finanzministers ermöglicht hat, eine Entschuldungskampagne durchzuziehen und den G7-Beschluss zu materialisieren“ (IP 30: 06.02.2011).*

#### **6.2.1.4 Bewertung des NGO-Einflusses aus NGO-Sicht**

Vertreter der NGOs sehen durchweg ihren Einfluss auf die Entschuldungsentscheidung positiv und bestätigen die Reaktionen der Politik (Legislative und Exekutive) grundsätzlich (vgl. IP 1: 20.07.2010; IP 3: 05.11.2010, IP 19: 27.09.2010).

<sup>223</sup> Nur je ein Interviewpartner der Adressatenseite (IP46, Vertreter des BMZ) und der NGO-Seite (IP5) geht davon aus, dass *„die Entschuldung im Rahmen des G7-Gipfels in Köln unabhängig von der Haltung der NGOs gelaufen [ist]. Ihre Unterstützung war sicherlich hilfreich, aber [der Erlass] wäre auch ohne sie gekommen, weil es dem Geist der Zeit entsprach“ (IP 46: 01.09.2009).*

<sup>224</sup> Beispielhaft für das frühzeitige Engagement von NGOs für eine Entschuldung kann eine Veranstaltung von VENRO genannt werden: In dem Versuch, durch Diskussion des Themas sowie Publikation der inhaltlichen Fragen Einfluss auf die Gestaltung des weiteren politischen Prozesses zu nehmen, hatte VENRO bereits im April 1999 eine Dokumentation eines VENRO-Studentenabends vom 17.03.1999 unter dem Titel ‚Schuldenkrise vor der Lösung?‘ publiziert zur Frage der Reduktion der Schulden der ärmsten Länder im Rahmen der deutschen Schuldeninitiative.

<sup>225</sup> Ein NGO-Vertreter erläutert: Den ‚Least Developed Countries‘ die Schulden zu erlassen, ist eine alte Forderung der NGOs aus den 1980er-Jahren (vgl. IP 12: 11.05.2010).



*„Die Entschuldungskampagne 1999 [ist] ein sehr gutes Beispiel [für den Einfluss von NGOs auf Entscheidungen in der Entwicklungspolitik], weil viele NGOs gemeinsam aus Nord und Süd aktiv waren. Aktionen der NGOs wie die Übergabe der [von NGOs gesammelten] Unterschriften [für einen Schuldenerlass] an die deutsche und britische Regierung haben etwas bewirkt“ (IP 1: 20.07.2010).*

Bemerkenswert ist, dass ein NGO-Vertreter (IP 16: 21.08.2009) konstatiert, dass ein Großteil der „Szene“ zunächst gegen Entschuldung gewesen sei<sup>226</sup>.

*„[dass] ein Großteil der entwicklungspolitischen Szene gegen den Schuldenerlass von 1999 [war und] das Thema [...] von vielen – auch von vielen NGOs – nicht für politisch relevant bewertet worden [ist]“ (IP 16: 21.08.2009).*

Ein anderer NGO-Vertreter (IP 5: 20.07.2010) sieht die NGOs lediglich als Helfer bzw. Förderer einer an sich aus den Sachzwängen unvermeidlichen Aktivität, eine Sicht die auch von Wissenschaftsvertretern geteilt wird (IP 22: 16.07.2010).

*„[Die Entschuldung ist] ein Ergebnis vieler Faktoren, [jedoch] in allererster Linie ein Ergebnis der Sachzwänge der Zeit. Die Modelle der Gläubiger waren nicht mehr lebensfähig. Die rot-grüne Regierung hat schnell erkannt und [BM] Wierzbowski-Zeul hat mit dem ihr eigenen politischen Gespür verstanden, dass dies eine Möglichkeit war, ein Thema positiv zu besetzen. Wir [erlassjahr.de/NGOs] haben mitgeholfen, aus einer unvermeidbaren Initiative eine zu machen, die mit Blick auf den einzelnen Schuldenerlass ambitionierter geworden ist, als sie ursprünglich gedacht war“ (IP 5: 20.07.2010).<sup>227</sup>*

*„Der Gipfel kam relativ kurzfristig, aber [Bundeskanzler] Schröder sah darin eine Chance, mit einem Schlag einen Wunsch der Partei, der über Jahre in Parteitagsschriften gefordert worden war, umzusetzen und gleichzeitig in der internationalen Szene als der Mann von Köln auftreten zu können. Damit konnte er sich als neuer Kanzler profilieren und einen ersten Erfolg einfahren. Es hat der rot-grünen Regierung sehr viel internationale Reputation eingebracht, in Regierungskreisen, im europäischen Parlament und auch in der NGO-Szene“ (IP 22: 16.07.2010).*

Der Einfluss-Weg wird im Besonderen den frühzeitigen Aktivitäten der Weltbank zugeschrieben, deren damaliger Präsident Wolfensohn schon Mitte der 1990er-Jahre auf die Zivilgesellschaft zugegangen war. Mit den PRSP, an die der HIPC-II-Schuldenerlass gebunden war, schaffte die Weltbank nationalen Zivilgesellschaften eine Plattform.

*„[Der] Präsident der Weltbank, Wolfensohn, hatte schon Mitte der 1990er-Jahre begonnen, stärker auf die Zivilgesellschaft zuzugehen. In jedem Land, das er besuchte, traf er mindestens einmal mit der Zivilgesellschaft zusammen“ (IP 8: 04.06.2010).*

*„Von da an hatten wir [NGOs] die Möglichkeit, bei den Frühjahrs- und Jahrestreffen der Weltbank eigene Diskussionsrunden und ‚Side Events‘ zu veranstalten und [...] mit den Exekutivdirektoren zu sprechen“ (IP 7: 04.06.2010).*

---

<sup>226</sup> In einem Arbeitspapier aus dem Jahr 2004, fünf Jahre nach dem Gipfel in Köln, fasst erlassjahr.de zusammen: „Erlassjahr.de hat die HIPC-Initiative stets als einen unzureichenden Mechanismus kritisiert, der eigentlich durch ein faires und transparentes Schiedsverfahren abgelöst werden müsste. Gleichzeitig kann konstatiert werden, dass die im Rahmen der HIPC-Initiative gewährten Erlasse einigen Ländern eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben im Bildungs- und Gesundheitsbereich ermöglicht haben und so entwicklungspolitisch positive Impulse gesetzt worden sind“ (Kaiser 12.01.2004).

<sup>227</sup> „Der damalige deutsche Exekutivdirektor bei der Weltbank, Scharer, hat im September 1999 in seinem Bericht von der großen Wirkung der Ankündigung Schröders einer Entschuldung geschrieben. Der Schuldenerlass hat dazu geführt, dass die Weltbank ihr gesamtes Programm geändert hat: aus den Strukturanpassungsprogrammen wurden Armutsbekämpfungsstrategien“ (IP 25: 23.07.2010).

Dass inzwischen der Austausch zwischen NGOs und Entscheidungsträgern der Weltbank regelmäßig geworden ist, was wiederum den Austausch zwischen NGOs und Entscheidungsträgern der deutschen Entwicklungspolitik verbessert hat,<sup>228</sup> wird auch von BMZ-Vertretern so gesehen (IP 47: 28.07.2010).

*„Im Weltbank-Referat des BMZ haben NGOs auf zwei Ebenen sehr starken Einfluss genommen betreffend die Politik von Weltbank und IWF bezüglich der Richtlinien für Strukturanpassungsprogramme und der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards. Dabei hat es einen engen Dialog mit den NGOs gegeben, die auf die Entwürfe geschaut haben. NGOs haben sich dabei an den Diskussionen beteiligt, an die Bundesregierung geschrieben und auf bestimmte Defizite hingewiesen. Das ist dankend angenommen worden, weil man in den Ministerien nicht über die Kapazitäten verfügt“ (IP 47: 28.07.2010).*

NGOs sehen in der Institutionalisierung ihrer Beteiligung bei den Weltbank-Aktivitäten einen klugen Schachzug von Wolfensohn zur Erreichung der Entschuldung (IP 10: 04.06.2010) und haben diesen auch aktiv aufgenommen (IP 3: 05.11.2010), nachdem sie noch zu Zeiten der Vorgängerregierungen kein besonderes Interesse an den Weltbank-Kontakten der Regierung gezeigt hatten.

*„1999 hat der damalige Präsident der Weltbank, Wolfensohn – ein unglaublicher Kommunikator – die NGOs institutionalisiert; seither gibt es fast keine Kritik mehr seitens der NGOs an der Politik der Weltbank. Die Weltbank hat konkret die Entschuldungsinitiative erfunden und die NGOs entsprechend institutionalisiert“ (IP 10: 04.06.2010).*

*[Während] „vor Amtsantritt der Ministerin [1998] keine NGO darauf geachtet hatte, was Deutschland bei der Weltbank vertrat (...)“ (IP 3: 05.11.2010).*

#### **6.2.1.5 Der Prozess aus Sicht der Exekutive**

Die Bedeutung der Weltbank-Verbindung für die deutsche Position bei der Entschuldungsfrage und der Einfluss der NGOs wird auch bestätigt in der Rolle, die das entsprechende Referat des BMZ bei der Strategieentwicklung in Verbindung mit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 hatte (IP 47: 28.07.2010).

*„Im Weltbank-Referat des BMZ haben NGOs auf zwei Ebenen sehr starken Einfluss genommen betreffend die Politik von Weltbank und IWF bezüglich der Richtlinien für Strukturanpassungsprogramme und der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards. Dabei hat es einen engen Dialog mit den NGOs gegeben, die auf die Entwürfe geschaut haben. NGOs haben sich dabei an den Diskussionen beteiligt, an die Bundesregierung geschrieben und auf bestimmte Defizite hingewiesen. Das ist dankend angenommen worden, weil man in den Ministerien nicht über die Kapazitäten verfügt“ (IP 47: 28.07.2010).*

*„Bei der Erstellung des Koalitionsvertrags 1998 sind wir [Weltbank-Referat des BMZ] beispielsweise bereits von Eckhard Deutscher<sup>229</sup> zum Schuldenthema konsultiert worden“ (IP 47: 28.07.2010).*

<sup>228</sup> „Seit 2001 haben wir zweimal pro Jahr über EURODAD Gelegenheit, uns mit den europäischen Exekutivdirektoren der Weltbank und des IWF auszutauschen. Dieser Austausch und die von uns veranstalteten ‚Side Events‘ und die Expertise zu Themen haben starke Rückwirkungen auf das Verhalten des BMZ und des BMF uns gegenüber. [Wir haben bewiesen], dass wir auf den verschiedenen Ebenen das Klavier spielen können“ (IP 8: 04.06.2010).

<sup>229</sup> Es ist davon auszugehen, dass der Interviewpartner hier den Vorgänger im Amt von Eckhard Deutscher, Heribert Scharrer, den damaligen deutschen Exekutivdirektor bei der Weltbank, meinte, da Deutscher diese Position erst ab 2002 innehatte.

Während unter BM Spranger Entschuldung nicht gewünscht und somit die Linie des BMZ war, wurde im Fachreferat als „Schubladen-Papier für den Fall des Regierungswechsels“ 1998 eine Entschuldungs-Konzeption erstellt, die nach dem Regierungswechsel von BM Wieczorek-Zeul aufgegriffen, vom BMF akzeptiert und von BK Schröder schließlich in seiner Regierungserklärung vorgestellt (IP 25: 23.07.2010) wurde.

*„Der Leiter des Weltbankreferats im BMZ, Hinrichs, war zuständig für Entschuldung. Noch im Juli 1998 war er gegen eine Entschuldung und berief sich dabei auf die Bedingungen im Pariser Club. Schließlich arbeitete Hinrichs mit seinem Referenten, Pieske, einen Entwurf aus für den Fall, dass es [nach der Bundestagswahl] eine andere politische Linie geben würde. Damit sind sie nach dem Regierungswechsel [im Herbst 1998] zum BMF gegangen, wo zunächst die Linie von [Entwicklungsminister] Spranger – keine Entschuldung – gehalten wurde. Schließlich stimmte das BMF dem Konzept Ende 1998 zu.<sup>230</sup> Als Ministerin Wieczorek-Zeul [ins Amt] kam, hat sie ein Konzept [für die Entschuldung der HIPC's vorliegen] gehabt“ (IP 25: 23.07.2010).*

Für das Zustandekommen dieses politischen Wandels und konkret der deutschen Bereitschaft zum Schuldenerlass gibt es Hinweise darauf (IP 47: 28.07.2010), dass das (noch) nicht Vorhandensein der üblichen geordneten Abstimmungsprozesse in der Regierung von einigen Handelnden als Gelegenheit („window of opportunity“) genutzt wurde, mit einem Bekenntnis zur Entschuldung einen deutlichen Neuanfang gegenüber der Vorgängerregierung zu markieren.

*„Beim Antritt einer neuen Regierung entsteht die erste Regierungserklärung in einer Grauzone zwischen einer ordentlichen Ressortabstimmung und [den Zielen] der Parteien. Das hat es erleichtert, in die erste Regierungserklärung von [Bundeskanzler] Schröder den Satz hineinzuschmuggeln: ‚Wir werden eine Entschuldungsinitiative vorlegen‘“ (IP 47: 28.07.2010).*

*„Damit war er in der Pflicht; wir [BMZ] haben dann Vorschläge erarbeitet, an denen auch das BMF mitgewirkt hat. Die anderen G7-Staaten [...] haben Gegenvorschläge gemacht; am Schluss wurde das denkbar größte Paket verabschiedet. Wenn es diesen Druck von NGOs nicht gegeben hätte, wäre es nicht als offene Flanke in der Entwicklungspolitik aufgefasst worden. Wieczorek-Zeul hat dies sehr schnell zum Thema gemacht. Sie musste sich von der vorherigen Regierung absetzen, was bei der Schwerpunktsetzung von Spranger – Bildung, Umweltschutz, Privatwirtschaft und Armutsbekämpfung – für eine rot-grüne Regierung nicht einfach war. Am ehesten ‚entwicklungsunfreundlich‘ von Schwarz-Gelb war die Schuldenpolitik; zudem war das Thema von den NGOs angestupst worden“ (IP 47: 28.07.2010).*

*„Ob das BMF dies bei einer sauberen Abstimmung mitgemacht hätte, ist unklar; ebenso, ob [Bundesfinanzminister] Lafontaine vorhergesehen hatte, was Schröder in seiner Regierungserklärung verkünden würde“ (IP 47: 28.07.2010).<sup>231</sup>*

*„Bei der Entschuldungsinitiative 1999 ist es einfach, den Einfluss bzw. den Teilbetrag der NGOs auf die Politikentscheidungen festzumachen, weil die Bundesregierung unvorbereitet in den Gipfelprozess musste“ (IP 28: 10.05.2010).*

---

<sup>230</sup> „Im BMF unter Lafontaine ist verstanden worden, dass man etwas Neues machen musste und besser auf der alten Linie aufbaute; [...] insofern hat die Zivilgesellschaft eine Rolle gespielt. Sie hatte bei dem G7-Gipfel ein Jahr zuvor in England auch für Entschuldung demonstriert, die damals jedoch noch abgelehnt worden war“ (IP 25: 23.07.2010).

<sup>231</sup> Der Beschluss, die Schuldenerlasse auf die ODA-Quote anzurechnen, wirkte sich in Form von entgangenen Einnahmen im BMF aus. „Diesen Einnahmeverzicht zuzulassen, war eine wichtige Entscheidung für Entwicklung“ (IP 34: 02.07.2010), bewertet ein Beauftragter für den Haushalt im BMZ.

## 6.2.2 G8-Gipfel 2005 in Gleneagles

### 6.2.2.1 Rahmendaten

Zentrale Themen des G8-Gipfels in Gleneagles (6.-8. Juli 2005) waren die Ergänzung der HIPC-Schuldenerlass-Initiative um die Multilaterale Entschuldungsinitiative („Multilateral Debt Relief Initiative“, kurz MDRI), die Verpflichtung zur Verdopplung der finanziellen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika bis 2010 sowie der Klimawandel. In ihrer gemeinsamen Abschlusserklärung verpflichteten sich die G8-Staaten bis 2010 ihre finanzielle Unterstützung um rund 50 Mrd. USD anzuheben. Die Hälfte davon – 25 Mrd. USD – wurde primär für Belange afrikanischer Staaten reserviert.

Neben der MDRI war das Jahr 2005 durch ein weiteres entwicklungspolitisches Ereignis geprägt (s. dazu auch VENRO 2005: 40; auch das BMZ sprach von einem „Schlüsseljahr für die Entwicklungspolitik 2005“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, PM 30.06.2006), da die EU-Staaten im Mai einen Zeitplan zur Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels aufstellten (s. dazu u. a. Kap. 6.4).<sup>232</sup>

Im Rahmen der MDRI wurden 26 HIPCs, die den „completion point“ – die Voraussetzungen für den Beginn der Entschuldungsmaßnahmen – erreicht hatten, um 41 Mrd. USD von ihren Schulden entlastet (vgl. u. a. Bohnet zit. in Fues/Hippler 2003: 175; Braga/Dömeland 2009).

### 6.2.2.2 Bewertung

Über Vorbereitungsprozesse der Regierung für den G8-Gipfel in Gleneagles mit den nationalen NGOs – wie zum Kölner G7-Gipfel – existieren keine Publikationen oder Dokumentationen. Zu den Ergebnissen und den begleitenden NGO-Aktivitäten international finden sich Aussagen sowohl auf der Politik- wie auf der NGO-Seite.

Danach wird der Erfolg des Gipfels von Gleneagles hinsichtlich der Entschuldungsmaßnahmen von der Politik-Seite vor allem dem Engagement und den Ambitionen des britischen Premierministers Blair zugeordnet, der im Zusammenwirken mit NGOs – insbesondere ONE – Künstler für weltweit ausgetragene bzw. übertragene Konzerte mobilisieren konnte (IP 28: 10.05.2010; IP 38: 01.11.2010).

Ähnlich wie vorher die HIPC-II-Initiative wurde die MDRI vom BMZ in einer Stellungnahme vom 16.06.2005 aber als „enormer Erfolg für die Armutsbekämpfung“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 16.06.2005) bewertet. Das Ministerium reagierte damit – möglicherweise – auf den o. g. kritischen Hinweis seines Wissenschaftlichen Beirats aus dem Jahr 2000 sowie auf zusätzliche Kritik seitens der NGOs, indem es argumentierte, „von einem Nullsummenspiel [könne] keine Rede sein“. Vielmehr ergebe sich „für die 18 entschuldeten HIPC-Länder definitiv ein zusätzlicher Finanzspielraum durch den multilateralen Schuldenerlass“ (ebd.). Während NGOs die Kompensation der multilateralen Schuldenerlasse durch bilaterale Mittel kritisierten, weil damit den Empfängerländern effektiv Mittel entgehen würden, verwies der Wissenschaftliche Beirat des BMZ auf die für Deutschland entstehenden Mehrkosten von jährlich 40 Mio. Euro, die das zusätzliche finanzielle Engagement der Bundesregierung betonten (vgl. ebd.). Zuvor hatte EUODAD<sup>233</sup>,

<sup>232</sup> Der „europäische Stufenplan“ sieht bzw. sah vor, dass die Mitglieder der EU die ODA-Quote bis 2006 auf 0,33 Prozent, bis 2010 auf 0,51 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens erhöhen.

<sup>233</sup> Das internationale Netzwerk EUODAD kommentierte in einer Publikation mit Datum 14.06.2005 die Beschlüsse der G7-Finanzminister („Develish Details: Implications of the G7 Debt Deal. EUODAD NGO Briefing“, EUODAD 14.06.2005. Auch

ein Netzwerk von 50 NGOs aus 19 europäischen Staaten, das zu Themen wie Schulden, Entwicklungsfinanzierung und Armutsreduzierung arbeitet, jedoch gezeigt, dass kein Land den zugesagten hundertprozentigen Schuldenerlass tatsächlich erhalten wird (vgl. G8 Debt Deal One Year On, EURODAD 2006).

Von NGO- (und VENRO-)Seite wurde vor allem das Zusammenwirken von Politik und Zivilgesellschaft hervorgehoben, ohne das eine positive Entscheidung nicht erreicht worden wäre (vgl. Hermle 2005: 1<sup>234</sup>; IP 2:26.02.2010). Die von der britischen Regierung vorgeschlagene Einrichtung einer internationalen Finanzfazilität wurde auch von vielen NGOs gefordert. Durch staatlich garantierte Anleihen am Kapitalmarkt sollte so schnell zugängliches Geld für Entwicklungsinvestitionen beschafft werden können. Die Bedeutung innovativer Finanzierungsinstrumente, darunter eine internationale Finanzfazilität, globale Steuern auf Devisengeschäfte und Flugbenzin- bzw. Flugticketsteuern wurden von Bundeskanzler Schröder auf der abschließenden Pressekonferenz explizit betont.

Ob – wie andere Beobachter meinen – das Thema der Entschuldung von einzelnen Staats- und Regierungschefs nur vorangetragen worden sei, wenn diese gerade besonders der internationalen Anerkennung bedurften, muss hier offen bleiben.

*Es existierte bereits „vor dem G8-Gipfel [ein] internationaler ‚Drive‘ der britischen Regierung, so dass es einen perfekten ‚Match‘ zwischen den Anliegen der britischen Regierung und der NGOs [gab].<sup>235</sup> Damals nutzte man [die NGO] ONE für öffentlichkeitswirksames Auftreten und es entstand bei allen ein ‚Feel Good-Ambiente‘“ (IP 28: 10.05.2010).*

*„[Der britische Premierminister Blair hat] sein gesamtes politisches Kapital und viel Geld [in die Entschuldung] gesteckt. Das hat sicherlich sehr geholfen und hat uns [die Bundesregierung] gewaltig unter Druck gesetzt. Die Mobilisierung der Künstler und die Konzerte rund um die Welt hatten eine unglaubliche Mobilisierungskraft. In Gleneagles ist der Erfolg auf die besondere Initiative von Blair zurückzuführen“ (IP 38: 01.11.2010).*

Beispiel für eine Politikentscheidung, die „ohne den nachhaltigen Lobbyeinsatz der NGOs nicht zustande gekommen wäre“ (IP 2: 26.02.2010).

Durch den Beschluss der G8, einigen HIPCs 100 Prozent ihrer Schulden bei Weltbank, IWF und Afrikanischer Entwicklungsbank (AfDB) zu erlassen<sup>236</sup>, wurde die Initiative zur Entschuldung von 1999 erstmals weiterentwickelt. Diese Entscheidung, für die seitens der Zivilgesellschaft jahrelang geworben worden war, wurde von NGO-Vertretern sehr begrüßt; dennoch wurde der Beschluss von einigen NGOs als ‚nicht ausreichend‘ (u. a. auch VENRO 2005: 1, Welthungerhilfe PM 30.06.2005) kritisiert.<sup>237</sup> Zugesagt war ein Erlass von ca. 45 Mrd. Euro,

---

die gemeinsame Publikation („Joint NGO Briefing Paper: In the Balance: Why Debt Must be Cancelled Now to Meet the Millennium Development Goals“) der NGO Jubilee Debt Campaign, action aid und Christian Aid von Juni 2006 plädiert vehement für Schuldenerlass.

<sup>234</sup> Die Musiker Bob Geldorf, Organisator der weltweiten Live8-Konzerte, und Bono von der Band U2, Gründer von ONE, veranstalteten weltweite Konzerte unter dem Motto ‚Make Poverty History‘.

<sup>235</sup> In diesem Sinne setzte die britische Regierung beispielsweise im Rahmen des Gipfeltreffens eine sogenannte ‚Commission for Africa‘ ein.

<sup>236</sup> Die 184 Mitgliedstaaten des IWF unterstützten am 24.08.2005 in Washington die Schuldenerlass-Initiative der G8 von Anfang Juli 2005; ebenso die Weltbank am 25.09.2005.

<sup>237</sup> NGOs kritisierten, dass die zunächst 19, später bis zu 37 erfassten Länder nicht alle bedürftigen Staaten darstellten. Insgesamt hielt VENRO die Gipfelergebnisse für „keinen durchschlagenden Erfolg für die Armutsbekämpfung“ (Hermle 2005: 1). VENRO berechnete, dass sich der durch den Schuldenerlass sofort spürbare Finanzvorteil für Entwicklungsländer in den folgenden zehn Jahren (ab 2005) auf durchschnittlich ca. 1,3 Mrd. Euro pro Jahr erstrecken werde. Dies hielt VENRO „angesichts der Forderungen der Vereinten Nationen, so schnell wie möglich etwa 70 Mrd. USD mehr für Entwicklungszusammenarbeit pro Jahr bereitzustellen, um die Millenniums-Entwicklungsziele noch erreichen zu können, [für] eine bescheidene Zahl“ (VENRO

davon 34 Mrd. Euro durch die Weltbank, 6 Mrd. Euro durch den IWF und 5 Mrd. Euro durch die AfDB. Zunächst konnten 19 HIPC-Staaten mit Erreichen des ‚completion point‘ im Rahmen der Initiative vollständig entschuldet werden.<sup>238</sup> Mit diesen Entscheidungen wurde der Rahmen der HIPC-Initiative aus dem Jahr 1999 grundsätzlich gewahrt. Seitens der NGOs war jedoch die Berücksichtigung von über 60 Schuldnerländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen gefordert worden, um bis zum Jahr 2015 die extreme Armut zu halbieren (s. Millenium Development Goal 1).

Ein Einfluss von NGO-Aktivitäten kommt auch in Betracht hinsichtlich einer geänderten Sprachregelung der Weltbank zur Entschuldung. Die im Rahmen der Entschuldungsinitiative erlassenen Schulden bei Weltbank, IWF und AfDB machten den größten Anteil der Schulden der HIPCs aus, umfassten jedoch nicht alle ihre Schulden: die HIPCs hatten sich bei 16 weiteren multilateralen Institutionen verschuldet.<sup>239</sup> Vor diesem Hintergrund wurde die Sprachregelung der Regierungen, es handele sich um einen hundertprozentigen Schuldenerlass, von Kritikern – darunter NGOs – bestritten: Die Bezeichnung eines hundertprozentigen Schuldenerlasses sei irreführend oder sogar „ein Etikettenschwindel“ (vgl. [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) o. J.). Am 24.03.2006 wies [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) auf eine veränderte Sprachregelung der Weltbank hin; Letztgenannte spreche in einem internen Papier der ‚International Development Association‘ (IDA) vom 17.03.2006 „nicht mehr vom noch im letzten Jahr [2005] überschwänglich angekündigten 100%-Erlass, sondern nur noch von ‚substanziellen Erlassen‘“ (Kaiser 24.03.2006).

Der Beschluss zur Entschuldung des Irak (2005) wurde von staatlichen und nicht staatlichen Vertretern der Entwicklungspolitik grundsätzlich begrüßt. Von VENRO aber wurde er vielfältig diskutiert (VENRO 09.05.2006a: 9, int. Dok.; VENRO 09.05.2006b: 3, int. Dok.) und letztlich kritisiert (VENRO 11.09.2006: 9, int. Dok.). In zwei späteren Dokumenten in 2008 erwähnt VENRO den Schuldenerlass für den Irak jedoch lobend (vgl. VENRO 07.05.2008: 9, int. Dok.) und auch [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) lobt: „... der außergewöhnliche Erlass für den Irak [80% Reduzierung] war eine großzügigere Lösung als andernfalls möglich gewesen wäre“ ([erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) Glossar).

Einige NGOs kritisierten, dass, da die Kredite sowieso nicht mehr durch den Irak bedient worden wären, der Schuldenerlass und die damit verbundene Steigerung der ODA-Quote also nur auf nominalen Buchungsvorgängen und nicht auf der Zurverfügungstellung ‚frischen‘ Geldes beruhe (dazu u. a. Hermle 2005: 4). Dieses Argument hatten NGOs auch bereits anlässlich der Entschuldung der HIPCs 1999 als Kritik ins Feld geführt. Auf staatlicher Seite konnte die Begründung mitunter zwar nachvollzogen werden (vgl. u. a. IP 27: 12.05.2010; IP 47: 28.07.2010), wurde jedoch als einseitig abgelehnt, da sie außer Acht ließ, dass dem BMF bei der Abschreibung nicht bedienter Kredite dennoch Einnahmen verloren gingen.

---

PM 14.06.2005). [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) kam bei seinen Berechnungen auf ein Erlassvolumen von ungefähr 16,7 Mrd. USD (Zahl unter Berufung auf eine Meldung der Tagesschau vom 10.06.2005) über einen Zahlungszeitraum von zehn Jahren. [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) räumte ein, dass die Schuldenstreichung den betroffenen armen Ländern sofort zugutekomme, vermutete aber, dass bei den Gläubigern dadurch langfristige Zahlungsverpflichtungen zustande kämen. ([erlassjahr.de](http://erlassjahr.de), int. Dok. o. J.).

<sup>238</sup> Neun weitere Länder, die 2005 am sogenannten ‚decision point‘ angekommen waren, stand eine Entschuldung in den Folgejahren in Aussicht. Weitere elf Länder (Stand 2005) kamen für eine Qualifizierung für die Initiative (bei Einhaltung der HIPC-Bedingungen) in Betracht. Der IWF hatte – anders als die Weltbank – als Kriterium für die Entschuldung eine jährliche Einkommensobergrenze von 380 USD per capita definiert, unabhängig vom Verschuldungsgrad der Länder. Damit sollte ein Konflikt mit dem IWF-Grundsatz auf Gleichbehandlung aller Mitgliedsländer umgangen werden.

<sup>239</sup> Für einzelne Länder lag daher das erlassene Schuldenvolumen mitunter weit unter 100 Prozent ihrer Gesamtschulden.

In diesem Sinne wurde seitens der NGOs auch die teilweise Verrechnung der erlassenen Schulden bei Weltbank und AfDB mit den ausgegebenen Neukrediten der IDA kritisiert. Diese Verrechnung hatte faktisch eine ‚Kürzung‘ der zugesagten Mittel aus der Entwicklungsfinanzierung für die ärmsten Länder zur Folge. Der EED befürchtete daher, die ca. 80 Mio. Euro, die die Bundesregierung jährlich an Ausfallersatzzahlungen zu leisten zugesagt habe, könnten vom Haushalt des BMZ abgezogen werden (vgl. Lanzet 2005: 2), wodurch die Bundesregierung konträr zu dem von ihr bei der FfD-Konferenz 2002 in Monterrey (Kap. 6.2) zugesagten Vorgehen handeln würde, Entschuldungskosten nicht auf die Entwicklungshilfe anzurechnen.

Auch das gemeinsame Abschlussdokument der G8 war Anlass für eine kritische Hinterfragung: „On the basis of donor commitments and other relevant factors, the OECD estimates that ODA from the G8 and other donors to all developing countries will now increase by around 50 billion \$ a year by 2010, compared to 2004“ (Monterrey Consensus). Die mangelnde Eindeutigkeit der Abschlusserklärung hinsichtlich der Zusammensetzung der zugesagten 50 Mrd. wurde von NGOs daher kritisiert (s. dazu u. a. Hermle 2005: 1), da man befürchtete, dass es sich bei der zugesagten Summe zum größeren Teil nicht um neue Zusagen handeln könnte, sondern darin Verpflichtungen enthalten seien, die bereits 2002 in Monterrey und/oder für den ODA-Stufenplan der EU im Juni 2005 zugesagt worden waren.<sup>240</sup>

Die von Vertretern der staatlichen und der nicht staatlichen Entwicklungszusammenarbeit gleichermaßen als Erfolg für die Entwicklungspolitik bewertete Zusage der G8, mehr Mittel für Entwicklungszusammenarbeit bereitstellen zu wollen – u. a. durch die Verdopplung der Hilfe für Afrika bis zum Jahr 2010 – rechnen die Vertreter der deutschen NGO-Gemeinschaft zusätzlich dem Einfluss des „wachsenden Momentum[s] der weltweiten Bewegung für die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele – in Deutschland vertreten durch die Aktion ‚Deine Stimme gegen Armut‘“ (Hermle 2005: 3) – zu. So kommt VENRO auch zu dem Schluss, dass NGOs den Kurs der entwicklungspolitischen Entscheidungen positiv beeinflussen könnten: Der Gipfel in Gleneagles habe „erneut gezeigt, wie notwendig es ist, möglichst großen Druck auf die Politik auszuüben und die ‚historischen Beschlüsse‘ genau unter die Lupe zu nehmen. Was sich bis Ende des Jahres [2005] tut, wird wesentlich auch von unserem Einsatz [...] abhängen“ (Hermle 2005: 2).

#### **6.2.2.2 Die Zeit bis zum G8-Gipfel in Heiligendamm**

In diesem Sinne setzten sich der Verband sowie einzelne NGOs und zivilgesellschaftliche Vertreter im Verlauf des Jahres 2005 weiterhin für Entwicklungsfinanzierung und die begonnenen politischen Prozesse ein; so beim ‚Millennium+5‘-Gipfeltreffen vom 14.-16.09.2005 in New York. Im Vorfeld des Gipfeltreffens wurden seitens der VN verschiedene Berichte veröffentlicht. Auch viele NGOs traten mit eigenen Publikationen und Pressemitteilungen an die Öffentlichkeit, u. a. mit dem Hinweis auf die defizitäre Bilanz bei der Erreichung der MDGs verbunden mit der Forderung, dass die Staats- und Regierungschefs über die Beschlüsse des G8-Gipfels in Gleneagles im Juli 2005 hinausgehen müssten. Dazu engagierten sich die

---

<sup>240</sup> Dennoch ging der OECD-DAC im Jahr 2005 auf Basis der damaligen Trends und Zusagen – allerdings noch ohne Einbeziehung der Zusagen von Gleneagles – von einem Anstieg der ODA bis zum Jahr 2010 auf bis zu 110-115 Mrd. USD aus.

NGOs u. a. im ‚Global Call to Action Against Poverty‘ (GCAP) und in Deutschland in der Aktion ‚Deine Stimme gegen Armut‘ (DSGA).

Das ‚Millennium+5-Gipfeltreffen‘ (2005) in New York erfüllte einige, aber nicht alle NGO-Forderungen: Zwar war erstmalig das 0,7-Prozent-Ziel in einem VN-Dokument mit einem konkreten Zeitplan in Verbindung gebracht worden<sup>241</sup>, die in Gleneagles geforderte Transparenz zur Zusammensetzung der Mittelzusagen blieb jedoch aus (vgl. VENRO 15.09.2005). Mit der Bekräftigung des G8-Beschlusses zur Entschuldung hatte dieser deutlich an politischem Gewicht hinzugewonnen – von Ebene der G8 auf Ebene der VN –, der bekräftigte Beschluss nahm nun konkret Bezug auf die bevorstehende Jahrestagung von Weltbank und IWF. Die Ankündigung einer fallweisen Berücksichtigung von [Staaten, die nicht den HIPC-Kriterien entsprechen] bei Schuldenerlassen – wie sie von NGOs zuletzt in Gleneagles gefordert worden war – wurde u. a. von VENRO sehr begrüßt. Auch mit der Zusage, den in Gleneagles angekündigten Schuldenerlass nicht auf Kosten der ODA vorzunehmen, wurde eine NGO-Forderung aus Gleneagles erfüllt.<sup>242</sup>

Jedoch waren die Partizipationsmöglichkeiten für NGOs am Gipfelgeschehen in New York selbst – Zugang als Voraussetzung von Einfluss – begrenzt: es bestand kein allgemeiner Zugang für NGOs zum Gipfeltreffen. Eine einmalige Anhörung von NGOs und einigen anderen zivilgesellschaftlichen Kräften hatte im Juni 2005 stattgefunden und einige wenige Vertreter einzelner NGOs konnten als Mitglieder nationaler Delegationen an dem Gipfeltreffen teilnehmen, so der damalige VENRO-Vorstandsvorsitzende als Teilnehmer der deutschen Regierungsdelegation.

*„Wieczorek-Zeul hat NGO-Vertreter, u. a. Hermle, häufig als Teil der Regierungsdelegation zu internationalen Konferenzen mitgenommen“ (IP 21: 23.12.2010).*

Nur wenige Tage nach dem New Yorker Gipfel, am 25.09.2005 verkündete die Weltbank „den größten Schuldenerlass aller Zeiten“ (Lanzet 2005) und erfüllte damit die Forderung der VN-Staatengemeinschaft, der G8 sowie vieler NGOs weltweit<sup>243</sup>; Ende Dezember 2005 folgte ein entsprechender Beschluss des IWF zu einem vollständigen Schuldenerlass (beim IWF) für 19 HIPC-Staaten. Im Vorfeld hatte die Überlegung für Aufsehen gesorgt, sechs der Länder von dem Erlass auszunehmen, weil diese mit der Umsetzung einzelner Teile ihres laufenden IWF-Programms in Verzug waren. Diese Begründung widersprach der Zusicherung des G8-Gipfeltreffens im Juli und den Beschlüssen der IWF- und Weltbank-Jahrestagung im September 2005, keine neuen Bedingungen an die Umsetzung des in Gleneagles vorbereiteten Schuldenerlasses zu knüpfen, außer, dass die betroffenen Länder keine Zahlungsrückstände bei IWF oder Weltbank haben dürften. Nach weltweiten – überwiegend von der Zivilgesellschaft ausgehenden – Protesten bekamen die HIPCs, die den ‚completion point‘ erreicht hatten, ihre Schulden beim IWF erlassen.<sup>244</sup>

---

<sup>241</sup> Wichtige Geberländer wie zum Beispiel die USA erkennen das 0,7-Prozent-Ziel sowie einen Zeitplan zu dessen Erreichung jedoch weiterhin nicht an.

<sup>242</sup> Die Initiativen der ‚Lula-Gruppe‘ – zu der auch Deutschland gehörte – für eine Abgabe auf Flugtickets zugunsten der Entwicklungsfinanzierung wertete u. a. VENRO als positives Signal (vgl. VENRO 15.09.2005).

<sup>243</sup> Grundlage dieses Beschlusses war ein dringender Bedarf: eigenen Angaben zufolge hatten 2005 129 Entwicklungsländer mehr Schulden als Staatseinkommen (Lanzet 2005).

<sup>244</sup> Davon ausgenommen war Mauretanien; dafür wurden darüber hinaus Tadschikistan und Kambodscha die Schulden beim IWF erlassen.



Im Vorfeld des Sankt Petersburger G8-Gipfels 2006 versuchte die NGO Oxfam International durch eine Bilanz der bisherigen Umsetzung der Beschlüsse von Gleneagles, für die Entscheidungsträger erneut Handlungsdruck aufzubauen bzw. mithilfe des bestehenden Drucks die Umsetzung der Beschlüsse von Gleneagles fortzuführen. Oxfam International stellte fest, dass der Schuldenerlass in einigen Ländern Wirkung gezeigt habe, die zugesagte Steigerung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit bleibe jedoch hinter den Versprechen der G8 in Gleneagles 2005 zurück (vgl. Oxfam International 2006). Ähnlich publizierte ONE Ende Juni 2006 in einem Bericht erstmals die Fortschritte der Versprechen der G8 bezüglich Afrika: Die G8 hätten betreffend der Versprechen zum Schuldenerlass für Afrika einen großen Schritt nach vorne gemacht; die Erhöhung der Entwicklungshilfe gehe jedoch nur zögerlich voran und Deutschlands Entwicklungshilfe für Afrika sei 2005 sogar um 1 Mio. USD gefallen. Um den zugesagten Zeitplan einzuhalten, müsse Deutschland 2006 seine Mittel für Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika um ca. 600 Mio. USD erhöhen (vgl. DATA 2006). Der Bericht hatte 2006 und in allen Folgejahren in Kreisen der staatlichen wie auch der nicht staatlichen Entwicklungszusammenarbeit Signalwirkung. Zu einem engagierten Einsatz der G8 bei dem bevorstehenden Gipfeltreffen in Sankt Petersburg hatten DSGA, VENRO und der Musiker Herbert Grönemeyer (zusammen mit dem ‚Aktionsbündnis gegen Aids‘) in einer Pressekonferenz aufgerufen (vgl. VENRO PM 2006).

Bei dem G8-Gipfel in Sankt Petersburg (15.-17.07.2006) wurden die bestehenden Initiativen zu Entschuldung, Handel, Gesundheit und Bildung in Entwicklungsländern bekräftigt, so auch die Zusagen von Gleneagles zur Erhöhung der ODA (unter Verweis auf die erfolgreiche Umsetzung des 2005 angestoßenen Schuldenerlasses für die ärmsten Länder).<sup>245</sup>

Nach dem G8-Gipfel in Russland forderte VENRO einen Aktionsplan zum G8-Gipfel in Heiligendamm 2007.<sup>246</sup> Hintergrund dafür war die divergierende Einschätzung zum Stand der Entwicklungszusammenarbeit bei BMZ und NGOs – die Bewertung fiel im BMZ positiver aus als seitens der NGOs. VENRO hielt eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Kräfte in den Gipfelprozess für erforderlich: „Im Sinne einer Demokratisierung der G8-Gipfel und eines längst überfälligen Durchbruchs bei der Armutsbekämpfung müsse die Expertise zivilgesellschaftlicher Organisationen mit einbezogen werden“ (VENRO PM 2006). Ähnlich kommentierten beispielsweise auch Oxfam International<sup>247</sup> und DATA/ONE<sup>248</sup> den G8-Gipfel in Russland. Letztere verbanden ihre Kritik jedoch mit einem Lob für die deutsche Bundesregierung: „Bereits im Jahr 1999 hat Deutschland auf dem Gipfeltreffen in Köln einen ersten wichtigen Durchbruch beim Schuldenerlass für die ärmsten Länder eingeleitet. Acht Jahre später richten sich die Hoffnungen darauf, dass Deutschland erneut eine internationale Führungsrolle im Kampf gegen die weltweite Armut einnimmt“ (DATA 2006).

<sup>245</sup> Auch auf nationaler Ebene wurde der Status quo bestätigt und – wenig überraschend – positiv bewertet, u. a. Ende Juni durch eine Publikation des BMZ (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, PM 30.06.2006; [http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/20060630\\_g8/index.html](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/20060630_g8/index.html); Zugriff: 02.04.2011).

<sup>246</sup> Der Verband kritisierte, das Gipfeltreffen in Russland habe keine Fortschritte bei der weltweiten Armutsbekämpfung gebracht. Begrüßenswert sei jedoch die Ankündigung, das Thema Armut auf die Agenda des Gipfeltreffens in Heiligendamm 2007 zu setzen.

<sup>247</sup> Aus Sicht von Oxfam International rührten sich die G8 zu langsam, um ihre Versprechen gegenüber Afrika und den anderen ärmsten Ländern einzuhalten (vgl. Oxfam International 2006; <http://www.oxfam.org/en/news/pressereleases2006/>; Zugriff: 17.02.2011).

<sup>248</sup> DATA/ONE bewertete, die G8 hätten ihre Zusagen aus dem vergangenen Jahr bestätigt, jedoch keinen echten Fortschritt bei der weltweiten Armutsbekämpfung erzielt. Es liege jedoch nun an Bundeskanzlerin Angela Merkel, Afrika auf die Agenda des G8-Gipfeltreffens 2007 zu setzen (vgl. <http://www.data.org/archives/000797.php>); Zugriff: 17.03.2011).

## 6.2.3 G8-Gipfel 2007 in Heiligendamm

### 6.2.3.1 Rahmendaten

Der G8-Gipfel in Heiligendamm vom 6.-8. Juli 2007 stand unter dem Motto ‚Wachstum und Verantwortung‘; zu den zentralen Themen zählten u. a. Weltwirtschaft, Klima und Afrika. Das BMZ erläutert: „Um eine nachhaltige Entwicklung verwirklichen zu können, befassen sich die G8 auf den Gipfeln immer wieder mit der Frage der Finanzierung. Dabei geht es auch um die Identifizierung neuer Finanzierungsinstrumente“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 4); so auch in Heiligendamm. Die beim Gipfeltreffen in Gleneagles im Jahr 2005 gegebenen Zusagen finanziellen Engagements wurden von der Bundesregierung (sowie von Vertretern der übrigen G8-Mitglieder) im Rahmen des G8-Gipfels in Heiligendamm 2007 bekräftigt. Die ODA mit Afrika solle bis zum Jahr 2010 um 25 Mrd. USD erhöht werden – eine Verdoppelung der Mittel gegenüber 2004. Zu den zentralen Themen zählten darüber hinaus die Institutionalisierung des G8-O5<sup>249</sup>-Dialogs – der sogenannte ‚Heiligendamm-Prozess‘. Das Gipfeltreffen in Heiligendamm wird in diesem Kapitel weniger bzw. nicht hinsichtlich seiner Ergebnisse im Bereich der Entwicklungsfinanzierung als insbesondere hinsichtlich des Dialogs der Vertreter deutscher staatlicher Entwicklungspolitik mit der Zivilgesellschaft und insbesondere (deutschen) NGOs betrachtet.

Im Vorfeld des G8-Gipfels in Heiligendamm trafen am 09.02.2007 die Finanzminister der G7 in Essen zusammen. Anlässlich dieses Zusammentreffens forderten NGOs mit einer gemeinsamen Presseerklärung einen verbindlichen Plan zur Steigerung der Entwicklungshilfegelder und die Einführung neuer Finanzierungsmechanismen (VENRO/ Deine Stimme gegen Armut/Aktionsbündnis gegen AIDS/erlassjahr.de; PM 03/2007 09.02.2007).

Darüber hinaus hatte im Vorfeld auch eine massive Präsenz der NGOs vor Ort stattgefunden. Dazu gehörte das von VENRO und ‚Deine Stimme gegen Armut‘ organisierte ‚Stimmen gegen Armut‘-Festival vom 07.06.2007 in Rostock als Ausdruck der Unterstützung für ein verstärktes entwicklungspolitisches Engagement.

Künstler aus Industrie- und Entwicklungsländern sowie rund 80.000 Teilnehmer hatten friedlich für einen stärkeren Einsatz der G8 für die weltweite Armutsbekämpfung demonstriert. Das Engagement vieler Vertreter der internationalen NGO- und Kulturszene – die Themen der G8 wurden auch im Rahmen eines ‚Alternativ-Gipfels‘ in Rostock, einem ‚Jugend-Gipfel‘ in Wismar und dem Evangelischen Kirchentag in Köln von der Zivilgesellschaft diskutiert, u. a. unter Teilnahme von Vertretern des BMZ (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 24) – war auch seitens des BMZ vor dem Gipfel wertgeschätzt worden:<sup>250</sup> „Die Bundesregierung nahm damit insgesamt Positionen der internationalen und deutschen Zivilgesellschaft aktiv auf“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 24).<sup>251</sup>

In Heiligendamm erklärte die Bundesregierung: „Die G8 bekräftigen ihre Verpflichtungen von Gleneagles (2005), insbesondere auch die Leistungen im Bereich der [...] ODA für Afrika um

<sup>249</sup> „Outreach 5“ (O5) bezeichnet die fünf Schwellenländer China, Indien, Südafrika, Brasilien, Mexiko, die, obwohl sie nicht der G8 angehören, an den G8-Gipfeltreffen teilnehmen.

<sup>250</sup> U. a. durch Diskussionen von Bundesministerin Wierczorek-Zeul mit Vertretern deutscher und internationaler NGOs sowie durch Gespräche mit ‚Live Aid‘-Musikern Bono, Bob Geldorf und Peter Maffay.

<sup>251</sup> Darunter die Vorschläge des „Shadow Dialogue“ in New York, wo eine verstärkte globale Partizipation sowohl von Regierungen, zum Beispiel Indiens, Chinas und Afrikas, als auch der internationalen Zivilgesellschaft stattfand“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 25).

25 Mrd. US\$ jährlich bis 2010 zu erhöhen und damit gegenüber 2004 zu verdoppeln.<sup>252</sup> Deutschland hat angekündigt, seine Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit in den Jahren 2008-2011 nochmals um weitere 750 Mio. € pro Jahr zu erhöhen [das heißt insgesamt 3 Mrd. € zusätzlich]. Die G8 sagen zu, in den nächsten Jahren gemeinsam 60 Mrd. US\$ zur Bekämpfung von HIV/Aids, TBC und Malaria zur Verfügung zu stellen, davon wird DEU bis 2015 einen Beitrag von insgesamt 4 Mrd. € leisten“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 30). Darüber hinaus verständigten sich die G8 auf die Finanzierung von 500 Mio. USD im Bildungssektor, an der sich der deutsche Staat mit 30 Millionen Euro beteiligen sollte (vgl. a. a. O.: 12).

### 6.2.3.2 Bewertung

Die deutsche G8-Präsidentschaft und das Gipfeltreffen waren in eine vielfältige Reihe von Dialogforen zwischen BMZ, Bundesregierung, Parlament und Zivilgesellschaft eingebettet, u. a. Pressegespräche und Dialogveranstaltungen mit Vertretern von Kirchen, deutschen und transnationalen NGOs und Verbänden (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 24). „Einer demokratischen Kultur entsprechend“ seien die Diskussionen „kontrovers“ gewesen, „durchweg kritisch-konstruktiv“ und hätten so „zur gegenseitigen Information, zur Profilschärfung und auch zur gemeinsamen Positionierung“ (ebd.) beigetragen.<sup>253</sup>

Das BMZ zog auch nach Abschluss des G8-Gipfels eine positive Bilanz für den Dialog mit der Zivilgesellschaft. Das BMZ wolle „auch weiterhin den engen Dialog mit der Zivilgesellschaft suchen, [da] ihr Beitrag zur Bekämpfung der Armut und zur gerechten und sozialen Gestaltung der Globalisierung essenziell“ (a. a. O.: 25) ist.

Dass für den Gipfel in Heiligendamm eine enge Kooperation der Regierung mit den deutschen NGOs stattfand, ist vielfach beschrieben worden und wird von einem beteiligten Vertreter der Legislative so bestätigt *„Kurz vor Heiligendamm gab es ein sehr intensives Zusammenspiel von der Öffentlichkeitsarbeit der NGOs und der Agenda von Bundeskanzlerin Merkel bzw. der Bundesregierung“* (IP 43: 09.11.2010).

Konterkariert wird dies jedoch durch die Einschätzung eines BMZ-Vertreters, der die Positionen von Bundeskanzlerin Merkel in Heiligendamm einem Fraktionsmitglied zuschreibt und einen direkten Einfluss der NGOs nicht zu bestimmen vermag, allenfalls auf einem indirekten Weg (IP 46: 01.09.2009).

*„... hinsichtlich der entwicklungspolitischen Positionen, die die Kanzlerin in Heiligendamm 2007 vertreten hat, [ist ein Einfluss der NGOs] kaum messbar, weil die wesentlichen Aussagen dessen auch schon in einem Brief von [MdB] Ruck an die Kanzlerin kurz vor der Regierungsübernahme formuliert worden waren. Ruck tauscht sich jedoch auch regelmäßig mit NGOs aus, so dass er vielleicht auf einige Ideen erst mithilfe der NGOs gekommen ist.“* (IP 46: 01.09.2009).

<sup>252</sup> Infolgedessen stellte Deutschland 2006 bilateral 2,76 Mrd. Euro für EZ mit Afrika – als ein Schwerpunkt der deutschen EZ – zur Verfügung. Die gesamte öffentliche Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands stieg seit 2004 von 6,06 Mrd. Euro bis 2006 auf 8,31 Mrd. Euro [Stand 2007] – eine Steigerung der ODA-Quote von 0,28 Prozent auf 0,36 Prozent.

<sup>253</sup> Im April 2007 fand ein vom Forum Umwelt und Entwicklung in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung ausgerichtetes ‚G8-Dialogforum mit der Zivilgesellschaft‘ statt, an dem über 300 deutsche, internationale und Süd-NGOs (Bezeichnung für NGOs aus Entwicklungsländern, die zumeist auf der Südhalbkugel liegen) beteiligt waren.

Diese Einschätzung wird von der Mehrheit der Interviewpartner aus dem NGO-Bereich nicht geteilt. Diese sehen den G8-Gipfel in Heiligendamm als „Durchbruch“ (IP 19: 27.09.2010) in der Beziehung der NGOs zu Bundeskanzlerin Merkel – sowie infolgedessen auch zu anderen Vertretern der Bundesregierung. Von VENRO wird auch der Anstieg des Haushaltstitels ‚Private Träger‘ in diesen Zusammenhang gestellt.

*„Seitdem sprechen wir [NGOs] regelmäßig mit der Bundeskanzlerin. Es sind erfreuliche Gespräche, in denen sie sich unseren Rat holt“ (IP 19: 27.09.2010).*

*„[...] es gibt aber einen direkten zeitlichen Zusammenhang zwischen dem Ansteigen dieses Haushaltstitels und ihrer [Merkels] Kanzlerschaft“ (IP 19: 27.09.2010).*

Inhaltlich zeigten sich viele NGOs jedoch enttäuscht von den Ergebnissen des Gipfeltreffens, da sie zu wenig konkrete Umsetzungspläne beinhalteten („Im G8-Abschlussdokument finden sich weder Visionen noch konkrete Umsetzungs- und Finanzierungspläne zur Bekämpfung der Armut in Afrika“ (VENRO PM 21/2007, 08.06.2007).

#### **6.2.4 G8-Gipfel 2008 und 2009**

Zu Einflüssen von NGOs auf entwicklungspolitische Entscheidungen bei den weiteren G8-Gipfeln, die im Zeitrahmen der vorliegenden Untersuchung stattfanden, finden sich nur wenige Angaben.

Anlässlich des G8-Gipfels in Japan (07.-09.07.2008) engagierten sich erneut NGOs aus aller Welt. In Deutschland organisierte VENRO vor dem Gipfeltreffen am 03.07.2008 die Übergabe von ‚Wünschen an die G8‘ von 10.000 Bürgern an den persönlichen Beauftragten der Bundeskanzlerin für den G8-Prozess, Staatssekretär im BMWi, Pfaffenbach, zu dem ein Kontakt von VENRO über Jahre aufgebaut worden war.

Mit den Ergebnissen des Gipfeltreffens und der Umsetzung der NGO-Forderungen war der NGO-Verband nicht zufrieden, was u. a. in der Analyse des Negativtrends der Entwicklungsfinanzierung zum Ausdruck kam.<sup>254</sup> VENRO bezeichnete das Ergebnis des G8-Gipfels 2008 als einen „Minimalkonsens“ (VENRO 2009: 9), der zwar den Beschluss von Gleneagles bekräftigte, bis zum Jahr 2010 zusätzlich 50 Mrd. USD an Entwicklungshilfe zu leisten, jedoch keine konkreten Handlungsschritte für die Umkehrung des Rückwärtstrends der Entwicklungshilfe seit 2006 formuliere (vgl. ebd.).

Das G8-Treffen am 2. April 2009 im direkten Anschluss an das G20-Treffen in London stand unter dem Eindruck der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und deren Auswirkungen auf Entwicklungs- und Schwellenländer. In London wurde u. a. beschlossen, 1,1 Mrd. USD zur Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern und zur Förderung des Handels zur Verfügung zu stellen. Die Bereitstellung dieser hohen Summen war in erster Linie der Versuch, die Auswirkungen der seit 2008 herrschenden globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf Entwicklungs- und Schwellenländer abzufangen. Aufgrund der Besonderheit der Be-

<sup>254</sup> „Tatsächlich sind die weltweiten Entwicklungshilfeleistungen in den vergangenen Jahren jedoch gesunken: von 2005 auf 2006 um fünf Prozent, von 2006 auf 2007 sogar um acht Prozent. Die G8 reduzierten ihre Leistungen jeweils überdurchschnittlich um neun beziehungsweise 14 Prozent. Deutschland bildet im Kreis der G8 zwar eine Ausnahme, seine Steigerungen der öffentlichen Entwicklungshilfe sind aber weiterhin viel zu gering, um die versprochene ODA-Quote von 0,51 Prozent im Jahr 2010 und 0,7 Prozent im Jahr 2015 auch nur annähernd zu erreichen“ (Spielmans 04.03.2009).

schlüsse und ihrer Rahmenbedingungen im Vergleich zu den vorherigen Prozessen zur Entwicklungsfinanzierung im Rahmen von G8-Gipfeln 1998 bis 2008 wird auf eine Analyse der NGO-Aktivitäten hier verzichtet.

Der innerhalb des Untersuchungszeitraums der vorliegenden Arbeit letzte G8-Gipfel in L'Aquila, Italien (08.-10.07.2009) findet hier nur insoweit Erwähnung, als in L'Aquila der Prozess zur Finanzierung von Entwicklung offiziell fortgeschrieben, aber keine wesentlichen Politikentscheidungen getroffen wurden.<sup>255</sup>

### **6.2.5 Zusammenfassende Betrachtung zu den G7-/G8-Entscheidungen**

Für eine Beurteilung des Einflusses von NGOs auf finanzpolitische Entscheidungen im Entwicklungssektor stehen im Rahmen dieser Studie zwei Informationsquellen – Publikationen oder Berichte der Beteiligten oder Dritter sowie Aussagen in den Experten-Interviews – zur Verfügung. Ein NGO-Einfluss wird daher dann angenommen, wenn Aussagen aus zwei oder mehr Quellen übereinstimmen (s. Tab. 27).

Zu den finanzpolitischen Entscheidungen, die bei den untersuchten G7-/G8-Gipfeln für den Entwicklungssektor getroffen wurden, lässt sich feststellen:

Beim Kölner G7-Gipfel 1999 ist eindeutig von einem Einfluss der NGOs auszugehen, denn im Sinne der Operationalisierung der vorliegenden Studie finden sich in den Publikationen bzw. Berichten und Experteninterviews sowohl bei Exekutive (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/EZE/KZE 2002; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 27.07.1999; IP 25, IP 28, IP 30, IP 35), Legislative (IP 43, IP 44, IP 47), Wissenschaft (Eberlei 2002, van Rooy 2004; IP 22, IP 23) und NGOs (IP 1, IP 3, IP 19) entsprechende, übereinstimmende Aussagen, wonach die Beschlüsse in Köln zur Entschuldung ohne das Wirken der NGOs und ihrer Kampagne nicht zustande gekommen wären (Tab. 27, Nr. 1).

Für den G8-Gipfel 2005 in Gleneagles (Tab. 28, Nr. 2a) ist eine vergleichbar klare und abgesicherte Aussage nicht möglich, da Dokumente und Publikationen nicht bzw. nur spärlich verfügbar waren. Die von der Politik betonte Rolle des britischen Premiers Blair (IP 28, IP 38) wird von den NGOs zwar gesehen, aber anders gewichtet, indem die starke Unterstützung von Blair durch ONE und die dazu auch internationale NGO-Kooperation herausgestellt wird (vgl. Hermle 2005; IP 2). Die wenigen verfügbaren Aussagen einerseits und die kritischen Kommentare der NGOs wegen mangelhafter Zusagen bzw. Umsetzungen lassen sich eher so interpretieren, dass NGO-„Einfluss“ nur gering war. Die in Deutschland nachfolgend verstärkte Mitnahme von NGO-Vertretern in Regierungsdelegationen bei den internationalen Konferenzen kann nicht als „Einfluss“ sondern allenfalls als eine Voraussetzung für Einfluss verstanden werden (Tab. 28, Nr. 2b).

Für den G8-Gipfel 2007 in Heiligendamm (Tab. 28, Nr. 3) kann – auch bei Berücksichtigung der geäußerten Kritik der NGO-Szene (vgl. VENRO PM 21/2007 08.06.2007) – eine Über-

---

<sup>255</sup> Beobachter des Gipfeltreffens kritisierten, es sei keine aussagekräftige Bestandsaufnahme der G8-Zusagen und der ODA vorgelegt worden (vgl. Martens 2009)

einstimmung zwischen BMZ und NGO hinsichtlich der Berücksichtigung von NGO-Positionen festgestellt und somit von Einfluss – zumindest im Sinne der NGO-Definition – gesprochen werden (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 24; IP 43; IP19), der insbesondere auf einen direkteren Kontakt zu Bundeskanzlerin Merkel und dessen Ausstrahlung auf den Kontakt mit den BMZ-Vertretern zurückgeführt wird.

Tabelle 28: Einfluss von NGOs bei G7-/G8-Gipfeln

Nr.	Aussage	Quelle/Dokument	Interview	Einfluss
1	Beschlüsse zur Entschuldung beim Gipfel Köln 1999 ohne NGOs und deren Kampagne Jubilee 2000 nicht denkbar	Donnelly (2002), van Rooy (2004)  Wissenschaftlicher Beirat des BMZ (2000)  Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2002: 9  Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 27.07.1999	Exekutive: IP 25, IP 28, IP 30, IP 35  Legislative: IP 43, IP 47, IP 44  NGOs: IP 1, IP 3, IP 19  Wissenschaft: IP 22, IP 23	eindeutig
2a	Erfolg der Beschlüsse beim Gipfel Gleneagles 2005 dem Einfluss von PM Blair und internationaler NGOs zuzurechnen	Hermle 2005: 1-3	Exekutive: IP 28, IP 30  NGOs: IP 2	gering
2b	NGO-Beteiligung an deutschen Regierungsdelegationen		Wissenschaft: IP 23  Exekutive: IP 28	unklar
3	Für den Gipfel Heiligendamm 2007 haben Bundesregierung/BMZ und NGOs gemeinsam Positionen entwickelt	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2007: 24-25	Exekutive: IP 25  Legislative: IP 43  NGOs: IP 19	begrenzt

Betrachtet man die Abfolge der G7-/G8- Gipfel, so kann eine Entwicklung zu (mehr) NGO-Einfluss im Zeitverlauf nicht festgestellt werden. Auch die offensichtlich verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem einen Gipfel veranstaltenden Regierungschef und den jeweils nationalen NGOs – für die Gipfel in Köln, Gleneagles und Heiligendamm deutet sich das an – lässt keine Aussage zu zunehmendem NGO-Einfluss zu.

### 6.3 Der ‚Financing for Development‘-Prozess und die Konferenzen in Monterrey (2002) und Doha (2008) – Der Einfluss von NGOs

Im Untersuchungszeitraum hatten zwei internationale Konferenzen im Rahmen des sogenannten ‚Financing for Development‘-Prozesses der Vereinten Nationen stattgefunden – 2002 in Monterrey (Mexiko) und 2008 in Doha (Katar). Diese werden nachfolgend analysiert hinsichtlich des Einflusses von NGOs auf die relevanten Entscheidungen in der deutschen Entwicklungspolitik.

Während bei den – nur Staats- und Regierungschefs vorbehaltenen – G8-Gipfeln Gegenveranstaltungen von NGOs nicht selten konfrontativ sind, werden NGO-Aktivitäten bei internationalen Konferenzen (u. a. der VN) von den Veranstaltern zumeist konstruktiv in das Tagungsprogramm integriert, da die Expertise aus dem NGO-Bereich gefragt und aufgrund der internationalen Vernetzung die Beteiligung politisch gewollt ist (s. auch Messner/Nuscheler 2003 zum Begriff der ‚Global Governance‘).<sup>256</sup> Dies wird von den befragten Wissenschaftlern bestätigt (IP 20, IP 22).

*„NGOs werden dort als Experten für bestimmte Bereiche respektiert, auch als Gegenöffentlichkeit, die bewusst mit eingeladen wird neben Repräsentanten der Wirtschaft und der Gewerkschaften. Es ist heutzutage bei großen Konferenzen selbstverständlich, dass NGOs ziemlich gleichberechtigt mit am Tisch sitzen“ (IP 20: 13.01.2010).*

*„Die großen Konferenzen der Vereinten Nationen sind ohne Hunderte von nicht staatlichen Akteuren nicht mehr denkbar. Die ursprünglich der Exekutive vorbehaltene Außenpolitik ist heute eine kooperative internationale Politik geworden“ (IP 20: 13.01.2011; s. dazu auch IP 22: 16.07.2010).*

*„Trotz aller Konflikte sind NGOs und die Politik sehr eng miteinander vernetzt, aufeinander angewiesen und respektieren sich zum großen Teil gegenseitig“ (IP 20: 13.01.2010).*

Eine Veränderung der politischen Gepflogenheiten ist in diesem Zusammenhang Bundesministerin Wieczorek-Zeul zuzuschreiben, die nach übereinstimmenden Aussagen – sowohl aus der Exekutive wie aus dem NGO-Bereich – aktiv Kontakt zu NGOs gesucht hat, sowohl im Vorfeld der Konferenzen wie auch während der Konferenzen (IP 28; IP 7).

*„[Gespräche sind] inzwischen Standard geworden. Unter Wieczorek-Zeul gab es neben den regelmäßigen institutionellen Gesprächen mit NGOs auch [je] eine größere Gesprächsrunde vor einer internationalen Konferenz – oft auf Ebene der Abteilungsleiter oder durch Fachgespräche. Das fand rechtzeitig statt, so dass die NGOs nicht das Gefühl haben, sie kämen ‚last minute‘ in den Prozess. Oft haben NGOs die deutsche Delegation begleitet – wie in Monterrey und in Doha. Vor Ort gab es tägliche Delegationsgespräche, bei denen NGOs mit am Tisch saßen, wenn wir aus den Verhandlungsrunden rapportierten. NGOs hatten dort direkten Zugang zur Ministerin“ (IP 28: 10.05.2010).*

*„Wenn HWZ [Ministerin Wieczorek-Zeul] nach Washington zu den Frühjahrs- und Jahrestreffen der Weltbank fuhr ... hat sie immer NGOs getroffen“ (IP 7: 04.06.2010).*

---

<sup>256</sup> Auch ein BMZ-Vertreter bestätigt: „Die Stimme der NGOs war auch im ‚Global-Governance Diskurs‘ laut und gut wahrnehmbar“ (IP 30: 06.02.2011).

### **6.3.1 Konferenz von Monterrey 2002**

#### **6.3.1.1 Rahmendaten**

Die internationale VN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung fand vom 18.-22.03.2002 in Monterrey (Mexiko) statt; sie begründete den sogenannten ‚Financing for Development‘-Prozess. Ausgangsbasis und Anlass der Konferenz in Monterrey war der kontinuierliche Abwärtstrend der Entwicklungsfinanzierung (mit wenigen Ausnahmen seit Ende der 1990er-Jahre). Die ODA-Leistungen aller OECD-Länder sanken vom Höchststand 1992 mit 60,8 Mrd. USD auf 53,1 Mrd. USD im Jahr 2000; der Anteil am BSP sank damit auf das Rekordtief von 0,22 Prozent.

Die Konferenz in Monterrey war hochrangig besetzt; neben rund 50 Staats- und Regierungschefs und dem VN-Generalsekretär nahmen auch – erstmals bei einer VN-Konferenz – der geschäftsführende Direktor des IWF, der Präsident der Weltbank und der Generaldirektor der WTO teil. Die deutsche Delegation wurde von Bundesministerin Wieczorek-Zeul geleitet. Ihr gehörten Vertreter der Ressorts BMZ, AA, BMF, BMWi und BMU an. Zur Delegation gehörten des Weiteren fünf MdBs sowie Vertreter entwicklungspolitischer Durchführungsorganisationen, politischer Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen, der Wirtschaft, Gewerkschaften und Kirchen (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 14.04.2002: 1).

Neben der Analyse der inhaltlichen Forderungen und Beschlüsse der Konferenz ist für die vorliegende Untersuchung insbesondere der Austausch zwischen staatlichen und nicht staatlichen Vertretern der deutschen Entwicklungspolitik relevant. Das Abschlussdokument, der sogenannte ‚Monterrey Consensus‘, war bereits, wie bei internationalen Konferenzen üblich, bei der letzten Sitzung des Vorbereitungsausschusses im Januar 2002 in New York finalisiert worden<sup>257</sup> und wurde auf der Konferenz ohne weitere Änderungen angenommen. Es ist also zu prüfen, ob NGOs auf die Politikentscheidungen Einfluss genommen haben, die zu dem Beschlusstext führten. Diese Aktivitäten hätten dann bereits weit vor Januar 2002 stattgefunden haben müssen. Kurz vorher und während der Konferenz im März 2002 konnten NGO-Aktivitäten nicht mehr auf Konferenzbeschlüsse einwirken.

#### **6.3.1.2 Bewertung**

National war den in der Abschlusserklärung festgehaltenen Entscheidungen ein mehrjähriger Vorbereitungsprozess vorausgegangen: Eine erste Ressortabstimmung der Bundesregierung zur Vorbereitung der FfD-Konferenz hatte bereits am 14.06.2000 im BMZ stattgefunden.<sup>258</sup> Der Vorbereitungsprozess in New York hinsichtlich Format und Tagesordnung der Konferenz dauerte zu diesem Zeitpunkt bereits knapp zwei Jahre an. Im Mai 2000 hatte die EU-Präsidentschaft ein informelles Seminar über ‚Financing for Development‘ veranstaltet;

---

<sup>257</sup> Die Fertigstellung des Schlussdokuments bereits im Januar 2002 war nicht zuletzt auf enormen Druck der USA geschehen, die eine Teilnahme des Präsidenten an der Konferenz davon abhängig gemacht hatten, dass Monterrey nicht von ungelösten Konflikten um das Schlussdokument überschattet würde (vgl. Martens 2002: 4). Beschlossen wurde letztlich nur ein Minimalkonsens der Regierungen.

<sup>258</sup> An der Ressortabstimmung nahmen Vertreter des BMF und (mehrheitlich) des BMZ teil; Vertreter des BMWi waren entschuldigt (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 2000).



im Rahmen einer Sitzung des Vorbereitungskomitees („PrepCom“) im Juni 2000 war die Tagesordnung der Konferenz vorentschieden worden.<sup>259</sup> In einem Vermerk des zuständigen Referats im BMZ ist festgehalten, die Bundesregierung wünsche keinen Prozess weiterer Konferenzen im Anschluss an das sogenannte „final event“ in Monterrey (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 14.06.2000: 2). Begründet wurde diese Haltung mit den „nicht erfolgversprechenden Erfahrungen [der Gipfel-Prozesse] Rio+5, Kopenhagen+5 etc.“. Angesichts dieser Vorfestlegung ist die Tatsache, dass 2008 in Doha (s. u.) doch eine Folge-Konferenz stattfand, auch als Erfolg der Arbeit der NGOs zu verstehen, die eine Fortführung des „Financing-for-Development“-Prozesses vehement gefordert hatten (vgl. Breiderhoff/Körting, int. Dok. 14.12.2000: 2).

Zu der Themenliste mit Stand 02.06.2000 wurde in der genannten Ressortabstimmung vom 14.06.2000 u. a. beschlossen, dass private Kapitalströme nach Ansicht des BMZ eine wichtige Quelle zusätzlicher finanzieller Mittel für Entwicklung darstellten (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 14.06.2000: 3). Darüber hinaus habe „die deutsche Seite erste positive Ansätze zu den strategischen Elementen des ‚Comprehensive Development Framework‘ (CDF) und der PRSP“ (ebd.) vorzubringen. Das BMZ hielt „eine proaktive Vertiefung“ (ebd.) für lohnend, während das BMF diesen Vorschlag ablehnte mit dem Verweis, der weltweite Abwärtstrend der ODA sei gestoppt und die ODA Deutschlands sinke nicht (vgl. ebd.). Versuche seitens des BMZ mit Hinweisen auf das niedrige Niveau der deutschen ODA und der ungünstigen Wirkung für die Reputation Deutschlands konnten das BMF nicht zu weiteren Mittelzusagen bewegen.

Über den formellen Rahmen des „Financing for Development“-Prozesses war am 30.09.2000 bei den VN in New York entschieden worden. Auf EU-Ebene wurde die gemeinsame Position am 02.10.2000 in Paris weiterentwickelt. Die Tagesordnung der Monterrey-Konferenz wurde durch das „PrepCom“ bei Treffen im Februar und April/Mai 2001 endgültig festgelegt.<sup>260</sup> Ein dem Generalsekretär der VN vorgelegter Bericht des „PrepCom“ bezog die Ergebnisse der Arbeitsgruppen der VN, die regionalen Konsultationen und die Konsultationen mit NGOs und Wirtschaft ein. Zum weiteren Vorbereitungsprozess organisierte das VN-Sekretariat in New York Konsultationen mit Vertretern der Zivil-gesellschaft und der Wirtschaft.

Auf deutscher Seite muss der Vorbereitungsprozess zur Konferenz durch die Politik weitestgehend als interne Regierungsabstimmung gewertet werden. Über einen direkten Austausch oder gar eine systematische Abstimmung zwischen Entscheidungsträgern der deutschen Politik und NGO-Vertretern vor Konferenzbeginn liegen der vorliegenden Arbeit keine Daten vor.

Dennoch waren im Vorfeld der Konferenz von Monterrey u. a. von NGOs Forderungen eines Schuldenerlasses für Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen artikuliert worden

---

<sup>259</sup> Die Regierungen hatten sich im Rahmen eines Vorbereitungskomitees im Mai/Juni 2000 auf folgende Konferenzthemen geeinigt: Mobilisierung heimischer Ressourcen, internationale Ressourcen, Auslandsinvestitionen und andere private Kapitalflüsse, Handel, internationale Entwicklungszusammenarbeit einschließlich ODA, Schulden, systemische Fragen, Verbesserung der Kohärenz und Konsistenz der internationalen Geld-, Finanz- und Handelssysteme (vgl. PrepCom 2001).

<sup>260</sup> In der Literatur war bereits vor Konferenzbeginn auf die Vernachlässigung des Themas der nationalen Mobilisierung von Mitteln für die Finanzierung von Entwicklung hingewiesen worden, obwohl diese zuvor in vielen vorbereitenden Dokumenten [darunter BMZ, NGOs] als entscheidend eingestuft worden war (vgl. Betz 2001: 7).

(s. u.).<sup>261</sup> So fand bereits am 24.10.2000 auf Einladung von KfW und Germanwatch eine Podiumsdiskussion zum Thema Entwicklungsfinanzierung statt, die der öffentlichen Positionierung u. a. des BMZ (vorgestellt durch Staatssekretärin Eid) zu ‚Financing for Development‘ dienen sollte. Das BMZ stand den NGO-Forderungen eher zurückhaltend gegenüber, denn ein BMZ-Vertreter riet bereits im gleichen Monat „Hoffnungen auf einen Erlass der Schulden der Länder mit mittlerem Einkommen sollen nicht genährt werden“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 17.10.2000: 3). Gleichzeitig bemängelte das BMZ allerdings das Fehlen einer klaren Position der NGOs („Auch die deutschen NGOs haben – mit Ausnahme von WEED/Forum Umwelt und Entwicklung – bisher keine eigene Position entwickelt. VENRO benannte Hermle und den Autor der WEED-Studie (Martens) als Fachleute für einen Beratungskreis, der im Bedarfsfall zusammengerufen wird (analog Kopenhagen+5)“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 17.10.2000: 3). Allerdings wird im gleichen Zusammenhang die Forderung der NGOs nach einer Tobin-Steuer<sup>262</sup> als ein inhaltlicher Impuls für die FfD-Diskussion interpretiert (vgl. ebd.).

Relativ kurz vor der FfD-Konferenz veröffentlichte im Januar 2002 VENRO gemeinsam mit NGO-Zusammenschlüssen aus Österreich und der Schweiz – teilfinanziert durch das BMZ – ein Positionspapier inklusive Forderungskatalog unter dem Titel ‚Entwicklung braucht Finanzierung‘. Vordringliche Forderung der NGOs war der Beschluss eines Aktionsplans durch die Konferenz mit konkreten Verpflichtungen für Industrie- und Entwicklungsländer und die Schaffung geeigneter Instrumente zu deren Umsetzungs-Monitoring (vgl. Wardenbach/Beitz 2002: 4). Die Vorreiterrolle der Bundesregierung in diesem Prozess durch die Veröffentlichung des ‚Aktionsprogramms 2015‘ wurde von den NGOs ausdrücklich gelobt. Gleichzeitig beschrieben die NGO-Zusammenschlüsse ihre eigene Rolle als entscheidend u. a. in der Entwicklung neuer Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit. Dazu formulierten sie 17 Forderungen für die Konferenz in Monterrey.

Da einige der Forderungen Eingang in die Debatten in Monterrey und auch in die Abschluss-erklärung der Konferenz bzw. die Debatte nach Abschluss der Konferenz gefunden haben – so hatte Bundesministerin Wieczorek-Zeul im Plenum am 21.03.2002 in Monterrey u. a. für eine Steigerung der ODA um 50 Mrd. USD pro Jahr sowie innovative Finanzierungsquellen geworben (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 14.04.2002: 2)<sup>263</sup>, wobei sie Bezug nahm auf den unmittelbar vor der Konferenz in Monterrey vom Europäischen Rat am 11./12.03.2002 getroffenen Beschluss eines Zeitplans zur Steigerung der ODA von 25 Mrd. USD in 2002 auf 32 Mrd. USD in 2006 –, wird hier durchaus von einem (Teil-) Einfluss der NGOs auf Positionen der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik zu Finanzierungsfragen ausgegangen.

Da auch US-Präsident Bush in Monterrey angekündigt hatte, die amerikanische Entwicklungshilfe um fünf Mrd. USD pro Jahr (d. h. um 50 Prozent) bis zum Jahr 2006 zu erhöhen,

<sup>261</sup> Diese haben möglicherweise den Grundstein für die MDRI (2005; Kap. 6.1) gelegt. Die Forderung nach einer Entschuldung hoch verschuldeter Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen ist 2008 in die ‚Doha Declaration‘ aufgenommen worden.

<sup>262</sup> Die nach James Tobin benannte Steuer soll(te) dazu dienen, die Währung von Schwellenländern vor Devisenspekulationen zu schützen und weitere Mittel für die Entwicklungshilfe einzubringen.

<sup>263</sup> Neben der offiziellen Gipfelagenda wurden bei einem parallelen eintägigen Treffen von Finanzministern aus Industrie- und Entwicklungsländern die Themen Bedeutung der Steuerpolitik für die Mobilisierung von Ressourcen im Entwicklungsbereich, Umsetzung des Monterrey-Konsens, neue Mechanismen zu einem staatlichen Insolvenzverfahren diskutiert (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 2002: 3).

wurde die Konferenz von Monterrey nicht nur von den Kommentatoren als „Feast of Giving“ (The Economist 23.03.2002: 73) charakterisiert, sondern auch aus Sicht der NGO-Vertreter als Erfolg ihrer Arbeit interpretiert. Zutreffender ist sicherlich die im Social Watch Report Deutschland 2002 vermutete „Mischung aus öffentlichem Druck, politischem Kalkül und der Einsicht in die realen Notwendigkeiten, die dazu geführt hatte, dass EU und USA im gegenseitigen ‚Schönheitswettbewerb‘ um die entwicklungspolitische Vorreiterrolle unmittelbar zur Konferenz die Erhöhung ihrer Entwicklungshilfeleistungen ankündigten“ (Wardenbach/Beitz 2002: 6). Ob der Bericht der Weltbank oder andere Einflussfaktoren ausschlaggebend für die positive Tendenz der im Rahmen der Konferenz zugesagten ODA gewesen sind, kann aufgrund der diesbezüglich eher mageren Datenlage nicht definitiv beantwortet werden. Dennoch kann ein Vorhandensein einer positiven politischen (internationalen) Lage bezüglich der ausstehenden Politikentscheidung als stark begünstigend bewertet werden.

Gleichwohl hatte es innerhalb der deutschen Regierung Streit über die Hilfszusagen gegeben.<sup>264</sup> Am Rande der Konferenz sagte Staatssekretär Koch-Weser (BMF) den Medien, die diskutierten Mittel würden nur bereitgestellt, wenn darunter die Konsolidierung des Bundeshaushalts nicht leide (vgl. Oberteil 21.03.2002). Zudem lehnte er die von Wieczorek-Zeul auf Basis einer Studie als praktikabel dargestellte ‚Tobin Tax‘ für Devisengeschäfte ab.

An dem hier sichtbar gewordenen latenten Konflikt zwischen BMZ und BMF über die Finanzierung von Entwicklung wird auch deutlich, dass nicht selten die Position des BMZ näher an der der NGOs als an der des BMF liegt und sich durchaus fallweise Koalitionen ausmachen lassen (s. dazu auch Kap. 6.6). So äußerte Bundesministerin Wieczorek-Zeul in ihrer Rede vor dem Plenum in Monterrey Verständnis für Kritik (u. a. seitens der NGOs) an den teilweise als unzureichend empfundenen Ergebnissen der Konferenz,<sup>265</sup> wodurch sie die Sympathien der NGOs gewann. Das BMZ wertete die Konferenz als Erfolg und den Monterrey-Konsens als einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zur Erreichung der international vereinbarten Entwicklungsziele (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 14.04.2002: 5) sowie als eine Plattform, auf deren Grundlage weitergehende Fragestellungen diskutiert werden könnten und sollten, so u. a. eine weitere Prüfung innovativer Finanzierungsquellen.<sup>266</sup>

Da innovative Finanzierungsmechanismen zuvor seit Langem von NGOs gefordert und partiell konkrete Handlungsvorschläge entwickelt worden waren (vgl. Martens 02.06.2000: 20-22), kann ihre Erwähnung im offiziellen Abschlussdokument als Erfolg der NGO-Arbeit bewertet und somit dem Einfluss von NGO zugerechnet werden. Für die von Bundesministerin Wieczorek-Zeul in Monterrey vorgestellte Studie zur Machbarkeit einer Steuer auf spekulative Devisentransaktionen – die Steuer war ebenfalls von NGOs schon lange thematisiert und gefordert worden – infolge ihrer positiven Wahrnehmung („sie wurde positiv aufgenommen und hat zu einer Versachlichung der Diskussion beigetragen“; Bundesministerium für

---

<sup>264</sup> Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatten am 12.03.2002 einen gemeinsamen Antrag zur Beschließung durch den Deutschen Bundestag gestellt mit dem Titel ‚Entwicklungsfinanzierung international stärken – VN-Konferenz „Financing for Development“‘ (SPD, Bündnis 90/GRÜNE 12.03.2002) und darin konkrete Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung gegeben.

<sup>265</sup> „The Monterrey Consensus has been criticized by some stakeholders as not going far enough. Some of that criticism I can understand. However, I am of the view that the Monterrey Consensus also contains a comprehensive agenda of policies for financing sustainable development“ (Wieczorek-Zeul 21.03.2002: 4).

<sup>266</sup> Darunter die Fortentwicklung der Umschuldungsverfahren durch Einführung eines Insolvenzverfahrens für Staaten – eine langjährige Forderung vieler NGOs.

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 14.04.2002: 6) lässt sich ein eindeutiger NGO-Einfluss-Nachweis zwar nicht führen, gleichwohl aber annehmen.<sup>267</sup>

Das BMZ wertete den Beitrag der verschiedenen Konferenzteilnehmer zum Dialogprozess positiv, wobei explizit auch die NGOs eingeschlossen werden (*„Durch die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern der Parlamente, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen (die neben der Konferenz zusätzlich auch jeweils eigene Foren veranstalteten) wurde eine dem ‚holistischen Ansatz‘ gerecht werdende Mitwirkung aller Interessengruppen an den Beratungen und deren Einbeziehung in den Konsens erreicht“* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 14.04.2002)).<sup>268</sup>

Während jedoch das BMZ die Zusagen der EU, der USA und weiterer Industrieländer zur Erhöhung ihrer ODA als eine Trendumkehr in Richtung Wiedereinstieg der öffentlichen Entwicklungsleistungen interpretierte – die rund um die Konferenz in Monterrey getroffenen Zusagen für internationale ODA summierten sich auf zusätzlich rund 16 Mrd. USD bis 2006 und die OECD-Staaten steigerten 2002 ihre ODA-Leistungen insgesamt um rund fünf Prozent –, befürchteten einige NGOs, die Zusagen von Monterrey könnten aufgrund bestehender Haushaltsengpässe – u. a. in Deutschland (Staatssekretär Koch-Weser hatte die Finanzierungszusagen unter Vorbehalt formuliert; s. o.) – nicht eingehalten werden (vgl. Hermle 2003: 2).

So kamen staatliche und nicht staatliche Vertreter doch zu unterschiedlichen Bewertungen des Abschlussdokuments ‚Monterrey Consensus‘: Während staatliche Entscheidungsträger den Konsens als Ausdruck einer neuen Partnerschaft zwischen Entwicklungs- und Industrieländern meist positiv bewerteten, kritisierten NGOs ihn als vage und unzureichend und bemängelten die schwache Arbeitsstruktur des – immerhin inzwischen entgegen der ursprünglichen Intention der Bundesregierung (s. o.) zugesagten – Folgeprozesses.<sup>269</sup> erlassjahr.de fasste das Konferenzergebnis noch kritischer zusammen: „Die Konferenz produzierte nicht mehr als eine Beschreibung des Status quo“ (erlassjahr.de zit. in Koufen 23.03.2002) und bemängelte auch, dass die Forderung vieler NGOs nach einem internationalen Insolvenzrecht für Staaten kaum aufgegriffen worden war.<sup>270</sup>

Darüber hinaus forderten NGOs das im Rahmen der FfD-Konferenzen diskutierte Konzept der ‚illegitimen Schulden‘ und riefen mit einer internationalen Kampagne, öffentlichkeitswirksamen Aktionen, Erklärungen, einer ‚Bombardierung der Medien‘ sowie parlamentarischen Lobbying dazu auf, das Konzept als politisches Instrument zu nutzen. Dazu brachte erlassjahr.de bereits zu Beginn die Forderung nach einem fairen und transparenten Schiedsverfahren in den FfD-Prozess ein.<sup>271</sup>

---

<sup>267</sup> Auch die NGO-Forderung nach einer stärkeren Beteiligung der Entwicklungsländer an den internationalen Diskussions- und Entscheidungsprozessen in globalen Wirtschafts- und Finanzfragen sah das BMZ als bestehenden Diskussionspunkt auf der politischen Agenda.

<sup>268</sup> NGOs aus LDCs, den USA und Europa äußerten sich in Pressekonferenzen sowie dem sogenannten ‚NGO Causus‘ vom 22.03.2002 über den Stand der Verhandlungen; die Äußerungen wurden auch im offiziellen Tagungsband dokumentiert (vgl. United Nations 1.12.2008).

<sup>269</sup> Konkret waren sogenannte ‚High Level Dialogues‘ zwischen Regierungen, IWF, Weltbank, WTO, Zivilgesellschaft und Privatsektor alle zwei Jahre vereinbart worden.

<sup>270</sup> „Das Abschlussdokument bleibt sogar hinter der Diskussion im IWF zurück, wo man seit einiger Zeit laut über die Einführung eines Insolvenzrechts nachdenkt“ (erlassjahr.de zit. in Koufen/TAZ 23.03.2002).

<sup>271</sup> Ein solches Verfahren (‚Fair and Transparent Arbitration Process‘) ermögliche, festzustellen, welche Schulden als illegitim zu gelten haben und daraufhin gestrichen werden könnten (vgl. erlassjahr.de zit. in Koufen/TAZ 23.03.2002). erlassjahr.de und viele andere Vertreter der Zivilgesellschaft erhofften sich dadurch den Begriff der ‚Illegitimität‘ (von Schulden) neben der ‚Tragfähigkeit‘ (von Schulden) zu einem anerkannten Kriterium für Schuldenstreichungen werden zu lassen.

Erfolg oder Misserfolg der Konferenz von Monterrey können nicht allein an ihrem offiziellen Abschlussdokument und der Höhe der zusätzlichen Entwicklungsgelder gemessen werden. Unabhängig von den in Kommunikés dokumentierten Ergebnissen kommt Weltkonferenzen eine wichtige Rolle im politischen Diskurs zu, da durch sie neue Themen in die internationale Diskussion eingebracht und damit ‚politikfähig‘ gemacht werden. Auch im FfD-Prozess wurden im Zuge der Vorbereitungen auf nationaler und internationaler Ebene neue Debatten begonnen und damit die öffentliche Wahrnehmung für Probleme geschärft. Der SWDR-Bericht sieht es in diesem Zusammenhang als Aufgabe der Zivilgesellschaft an, „die Bremser kooperativer Politikansätze zu attackieren und zunächst im eigenen Land auf politische Veränderungen hinzuwirken“ (Wardenbach/Beitz 2002: 10). Diese Forderung entspricht auch der Ansicht anderer Vertreter der Zivilgesellschaft. So begründet beispielsweise der EED, dass es für NGOs wichtig sei – da politische Entscheidungen international diskutierter Themen in den Hauptstädten getroffen würden –, zunächst die nationalen Entscheidungsträger zu überzeugen, damit sich diese in einem zweiten Schritt auch auf internationaler Ebene sich für die diskutierten Themen einsetzten (vgl. Lanzet 2009: 4).

Die im Nachgang zur Konferenz im Januar 2004 von VENRO publizierte Dokumentation eines VENRO-Fachgesprächs vom 19.11.2003 „Versprechen von Monterrey: Umsetzung und Bilanz der UN-Konferenz von Monterrey zur Entwicklungsfinanzierung“ (VENRO 2004) kann zur Forschungsfrage eines Einflusses von NGOs auf politische Entscheidungen keinen direkten Beitrag leisten. Gleichwohl kann sie als Beleg dafür gewertet werden, dass NGOs nicht nur durch direkte Forderungen oder Vorschläge für Entscheidungen, sondern beispielsweise durch Überprüfung der Einhaltung von Zusagen/Entscheidungen und der Kommunikation dieser Überprüfungsergebnisse (vgl. VENRO 2003: 1 f.) auch Einfluss auf politisches Handeln nehmen können (s. auch Kap. 5.6 zur sog. ‚watch dog‘-Funktion von NGOs).

Die Frage der Einhaltung oder Weiterentwicklung von Entscheidungen z. B. nach der Konferenz von Monterrey lässt sich u. a. aus den danach folgenden G8-Gipfeln und auch der internationalen Konferenz zu innovativer Entwicklungsfinanzierung vom 06.-07.07.2006 in Brasilia prüfen, bei der u. a. die langjährigen NGO-Forderungen einer Flugticketabgabe und einer Steuer auf Devisentransaktionen („Tobin Tax“) zur Diskussion standen. Das weltweit zunehmende Interesse von Regierungen an internationalen Steuern wurde seitens der NGOs begrüßt und daher auch die Bundesregierung wegen ihrer Enthaltung bei der in Brasilia entstandenen Initiative für eine Ticketabgabe kritisiert (vgl. Attac PM 2006).

In diesen Rahmen ist auch eine Kampagne von [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) einzuordnen, die im zweiten Halbjahr 2006 weitere NGOs dazu aufrief, im Sinne einer konzertierten Aktion einen von [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) konzipierten Brief an Bundeskanzlerin Merkel zu unterstützen, diese schon in Monterrey 2002 vorgetragene Forderung nach einer Streichung ‚Illegitimer Schulden‘ nunmehr beim G8-Gipfel in Heiligendamm zu einem internationalen Thema zu machen. Ebenfalls 2006 rief [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) „zusammen mit NGOs aus allen Teilen der Welt“<sup>272</sup> [...] die Bundesregierung auf, die Schaffung einer internationalen Multi-Stakeholder Arbeitsgruppe für faire und transparente Entschuldungsverfahren zu unterstützen“ ([erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) 2006).

---

<sup>272</sup> [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) beruft sich auf die Unterstützung dieses Vorschlags in Zusammenarbeit mit NGOs in zahlreichen anderen Ländern, darunter EURODAD, CIDSE, SLUG, Plate-forme Dette et Développement, AFRODAD, Jubilee Research und Center of Concern (vgl. [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) 2006).

### 6.3.2 Konferenz von Doha 2008

#### 6.3.2.1 Rahmendaten

Die ‚Financing for Development‘-Konferenz in Doha (Katar) vom 29.11. bis 02.12.2008 stellt eine Nachfolgekonzferenz zur Konferenz von Monterrey (2002) dar (Kap. 5). Die offiziellen Rahmenbedingungen wiesen zunächst nicht unbedingt auf einen Konferenzserfolg: Weniger als 50 der knapp 200 eingeladenen Staats- und Regierungschefs waren vertreten und gaben der Konferenz damit eine machtpolitisch eher nachgeordnete Bedeutung.<sup>273</sup> VN-kritische VN-Mitgliedstaaten wie die USA wollten die Konferenz zunächst lediglich als Überprüfungs-konferenz des Monterrey-Konsensus ansehen. Die Gruppe der 77 (G77)<sup>274</sup> und die NGOs plädierten für ein möglichst breites Mandat, um die unerledigten Aufgaben von Monterrey abarbeiten zu können und die in den vergangenen Jahren aufgetretenen Probleme unter dem Dach der VN bearbeiten zu können. Der Kompromiss beinhaltete den Titel ‚International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus‘ und ein vergleichsweise weites, offenes Mandat (vgl. A/Res/62/187; Par. 2). Die deutsche Delegation gehörte zu den mitgliedsstärksten und wurde von Bundesministerin Wieczorek-Zeul geleitet, die zusammen mit dem südafrikanischen Finanzminister Manuel von VN-Generalsekretär Ban zur Sonderbeauftragten für die Konferenz ernannt worden war (Martens 2008: 13). Ihr erheblicher Einsatz für ein Gelingen der Konferenz wurde international und auch seitens vieler NGOs sehr geschätzt.<sup>275</sup>

Fast alle Sitzungen und Veranstaltungen der Konferenz waren für eine begrenzte Anzahl der akkreditierten NGO-Vertreter zugänglich<sup>276</sup>, größtenteils auch die Sitzungen des Hauptausschusses. Einige Sitzungen der Arbeitsgruppe des Hauptausschusses, die mit den Textverhandlungen am Outcome-Dokument befasst war, fanden hinter verschlossenen Türen statt. NGOs hatten jedoch die Möglichkeit, aus dem Plenum heraus zu intervenieren. Nicht zuletzt konnten NGOs an den meisten ‚Side Events‘ der Konferenz teilnehmen und eigene ‚Side Events‘ veranstalten. Letztere wurden auch von hochrangigen Staatsvertretern, darunter Bundesministerin Wieczorek-Zeul, besucht.

#### 6.3.2.2 Bewertung

Der Konferenz ging ein langer und vielschichtiger Vorbereitungsprozess voraus. Zum offiziellen Vorbereitungsprozess der Konferenz in Doha gehörte u. a. die frühzeitige Vereinbarung, dass – wie bei internationalen Konferenzen üblich – eine vorab vereinbarte Abschlusserklärung der VN-Mitgliedstaaten formuliert werden solle.<sup>277</sup> Dies gelang jedoch nicht – und ent-

---

<sup>273</sup> US-Präsident Bush, Bundeskanzlerin Merkel und der britische Premierminister Brown, außerdem Weltbank-Präsident Zoellick und IWF-Chef Strauss-Kahn blieben fern; der französische Präsident Sarkozy nahm teil, da die Ratspräsidentschaft der EU in der zweiten Jahreshälfte 2008 bei Frankreich lag.

<sup>274</sup> Ein loser Zusammenschluss von Staaten, die überwiegend zu den Dritte-Welt-Ländern gezählt werden.

<sup>275</sup> Persönliche Mitteilung Claus Körting (Leiter VENRO-Büro Berlin)

<sup>276</sup> So gab es beispielsweise eine auf 50 Stück begrenzte Anzahl von NGO-Plätzen auf der Besuchertribüne des Plenarsaals sowie zwei Sitze im Plenarsaal. Auch bei einigen der sechs Round-Table-Diskussionen, die sich mit den einzelnen Themengebieten der FfD-Agenda befassten, war ein Podiumsplatz für NGOs vorhanden.

<sup>277</sup> Diese wurde im Rahmen von zwei ‚Thematic Review Sessions‘ zu den einzelnen Kapiteln des Konsenses im ersten Halbjahr 2008 erarbeitet. Ende Juli 2008 legte der Präsident der VN-Generalversammlung einen Entwurf für das Abschlussdokument vor, das ab September 2008 in New York verhandelt wurde. Informationen über den Ablauf des Vorbereitungsprozesses, wichtige Hintergrunddokumente sowie Beiträge der VN-Mitgliedstaaten sowie der Zivilgesellschaft waren ab Frühsommer 2008 auf

sprach damit den insgesamt eher verhaltenen Erwartungen beteiligter Vertreter der staatlichen Entwicklungspolitik und beobachtender NGOs. So konnte man nach Einschätzung eines beteiligten Vertreters des BMZ „von der Konferenz in Doha nicht viel erwarten“ (IP 28: 10.05.2010), was auf den damaligen schwierigen gesamtpolitischen Kontext zurückzuführen sei: „eine schwierige Haushaltslage, eine quasi nicht aktive US-Regierung, sehr konservative Verhandlungspartner in New York etc.“ (ebd.).

Dennoch bot die Konferenz „Anlass zur Positionierung der NGOs in der Öffentlichkeit“ (ebd.). Hauptforderung der zum Thema Entwicklungsfinanzierung arbeitenden NGOs weltweit war eine umfassende Reform des globalen Finanz- und Handelssystems (vgl. u. a. entwicklungspolitik online: 28.11.2008). An einem von den VN geleiteten Prozess sollten auch NGOs aus Entwicklungsländern beteiligt werden (vgl. ebd.). Diese und andere Forderungen artikulierten einige NGOs in Form von schriftlichen Stellungnahmen. So publizierte VENRO eine Erklärung zur globalen Finanzkrise und ein Positionspapier zur Konferenz in Doha und terre des hommes forderte, die Konferenz in Doha müsse genutzt werden, um eine „internationale Initiative für Finanztransparenz und den Kampf gegen Steuerflucht und Geldwäsche“ (ebd.) ins Leben zu rufen, u. a. durch die Aufwertung des VN-Expertenkomitees zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen zu einem zwischenstaatlichen VN-Gremium. Die letztgenannte Forderung der NGOs wurde jedoch im Rahmen der Konferenz in Doha nicht erfüllt, ein Beleg dafür, dass NGO-Einfluss sehr wohl beschränkt bzw. nur punktuell besteht.

Das BMZ initiierte nach eigenen Angaben frühzeitig einen Austausch mit den NGOs, um auf nationaler Ebene die Erwartungen an die Konferenz auf staatlicher und nicht staatlicher Seite zu erfahren und zu gestalten. Dieser fand im Dezember 2007 statt, nachdem die ersten Resolutionen im VN-Rahmen zu Format, Inhalten und Outcome verfasst waren (IP 28).

*„Mit der inhaltlichen Vorbereitung haben wir im Januar 2008 begonnen, zunächst durch ‚Brainstorming‘ im BMZ; danach spricht [das BMZ] mit den NGOs. Die hiesigen NGOs sind zum Teil mit internationalen NGOs vernetzt, sodass wir versuchen zu erfahren, was sie vorhaben (Kampagnen, Konferenzen etc.). Dann entwickelt [das BMZ] eine Agenda weiter. Es gibt EU- und Ressortabstimmungen, man klärt das eigene Anliegen für die Konferenz und versucht, dies auch den NGOs zu vermitteln“ (IP 28: 10.05.2010).*

Offensichtlich bestanden zu diesem Zeitpunkt jedoch regierungsintern Meinungsunterschiede, sodass seitens des BMZ über Kooperationen mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft eine Verbesserung der BMZ-Position bei regierungsinternen Abstimmungen angestrebt wurde und so ein Einfluss der NGOs unterstellt werden kann (IP 28).

*„Weil es damals im Ressortkreis schwierig war [Zustimmung für unser Anliegen zu erhalten], sind wir sehr stark über die Zivilgesellschaft gegangen“ (IP 28: 10.05.2010).*

Am 20.06.2008 fand in Berlin eine hochrangig besetzte<sup>278</sup> gemeinsame Veranstaltung von Global Policy Forum Europe, terre des hommes und VENRO statt, bei der die Erwartungen und Forderungen der NGOs wie auch der staatlichen Entwicklungspolitik an die Konferenz in

---

der Website der Vereinten Nationen unter <http://www.un.org/esa/ffd> zugänglich. Die so erzeugte hohe Transparenz bot u. a. der Zivilgesellschaft Möglichkeiten zur Prozessverfolgung und -begleitung, indem sie ihre Lobbyarbeit auf die einzelnen Prozessschritte abstimmen konnten.

<sup>278</sup> Zu den Podiumsgästen zählten Wieczorek-Zeul, Randzio-Plath (VENRO-Vorstand), Dippel (BMF), Stoll (Misereor), Kempken (BMZ), Mücke (terre des hommes), Fues (DIE), Lanzet (EED), Martens (GPF Europe), Schilder (terre des hommes), Körting (VENRO).

Doha diskutiert wurden. Mit einer Rückschau auf den sechs Jahre währenden ‚Financing for Development‘-Prozess beginnend beschrieb VENRO im Rahmen des o. g. Fachgesprächs die Mitwirkung der NGOs positiv. Negativ bewertete der Verband jedoch, dass trotz der NGO-Beteiligung viele Handlungsempfehlungen der Zivilgesellschaft im ‚Monterrey Consensus‘ nicht berücksichtigt worden seien (vgl. Randzio-Plath, int. Dok. 20.06.2008).

Aus Sicht von Ministerin Wieczorek-Zeul hatte die Konferenz in Monterrey jedoch durchaus den Rahmen geboten für „viele innovative Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit, so etwa den ‚Globalen Rat für Nachhaltige Entwicklung‘ und – auf deutsche Initiative hin – eine Steuer auf Finanztransaktionen, die sogenannte ‚Spahn-Steuer‘ als Weiterentwicklung der ‚Tobin-Steuer‘“ (Wieczorek-Zeul 20.06.2008: 1), die jedoch vom deutschen Finanzminister abgelehnt wurde.<sup>279</sup> Auf Basis des gemeinsam Erreichten rief die Ministerin die NGOs explizit zur aktiven Lobby- und Advocacy-Arbeit in gemeinsamer Sache auf: Um die entwicklungspolitischen Erfolge der vergangenen Jahre wie den ODA-Stufenplan der EU und die Verpflichtungen aus Gleneagles und Heiligendamm (Kap. 5.1) nachzuhalten, bedürften die beteiligten Staaten „noch etwas Anschub, der auch aus der Zivilgesellschaft kommen kann“ (ebd. f.). Diese Aufforderung der Ministerin zur Unterstützung bei der Einhaltung und Weiterentwicklung vereinbarter, gemeinsam erkämpfter Ziele macht die Wahrnehmung von Einfluss der NGOs beim BMZ deutlich.

Ebenso ist die Aufforderung der Ministerin an die Zivilgesellschaft zur Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung von Steuerflucht – eine der zentralen Forderungen u. a. der NGO-Zusammenschlüsse (VENRO, AGESZ/Swiss Coalition) – zu bewerten.<sup>280</sup> Zur Erreichung dieser gemeinsamen Ziele brauche die staatliche Entwicklungspolitik „die Unterstützung der Zivilgesellschaft, [um] vor und in Doha die uns gemeinsam wichtigen Themen voran zu bringen!“ (Wieczorek-Zeul 20.06.2008: 6).<sup>281</sup> Dass die Ministerin die Notwendigkeit innovativer Finanzierungsmechanismen zur Ergänzung der traditionellen Bundeshaushaltsmittel betonte und so den Konsens der Diskussionsteilnehmer deutlich machte (vgl. u. a. Wieczorek-Zeul zit. in a. a. O.: 2, Mucke zit. in a. a. O.: 1, Kempken zit. in a. a. O.: 2<sup>282</sup>), kann ebenfalls dem Einfluss der NGOs, sie hatten diese Forderung u. a. schon in Monterrey vorgetragen, zugeordnet werden.

Einerseits sah die Ministerin in der von NGOs geforderten Neudefinition der ODA-Kriterien eine Chance, neben Geldleistungen auch entwicklungspolitische Kohärenz zu berücksichtigen. Andererseits sah sie für die Durchsetzung der NGO-Forderung nach einem natio-

---

<sup>279</sup> Die Einführung einer Steuer auf internationale Devisengeschäfte – auch als ‚Finanztransaktionssteuer‘ bezeichnet – wurde von NGOs bereits seit Jahren gefordert. Die Idee einer Finanztransaktionssteuer wurde von der Bundesregierung aufgegriffen, so setzten sich Bundesministerin Wieczorek-Zeul und später Bundeskanzlerin Merkel u. a. in Gesprächen mit den jeweiligen Bundesfinanzministern und auch auf internationaler Ebene – erstmalig im Rahmen der FfD-Konferenz in Monterrey 2002 – dafür ein.

<sup>280</sup> „Durch Steuerflucht gehen den Entwicklungsländern schätzungsweise 500 Mrd. US-Dollar pro Jahr verloren, was dem Fünftel der weltweiten ODA entspricht! Ich würde mich freuen, wenn wir, Regierung und Zivilgesellschaft, in diesem Bereich eng zusammenarbeiten können mit Blick auf eine gemeinsame Kampagne für Doha“ (Wieczorek-Zeul 20.06.2008: 5).

<sup>281</sup> Weiterhin bestätigte Wieczorek-Zeul erneut den großen Erfolg der NGO-Lobbyarbeit im Bereich der Entschuldung (vgl. Wieczorek-Zeul 20.06.2008: 2): Durch die erfolgreiche Zusammenarbeit von staatlichen und nicht staatlichen Entwicklungsakteuren habe man im Bereich der Entschuldung „mit den internationalen Initiativen HIPC und MDRI große Erfolge“ (ebd.) erzielen können.

<sup>282</sup> Ein BMZ-Vertreter verwies in diesem Zusammenhang u. a. auf die Haltung der Bundeskanzlerin gegenüber neuen Steuern, womit er die Diskussion in eine gesamtpolitische Interessenlage einordnete: „Flugticketabgabe und Devisentransaktionssteuer sind Steuern, und Steuern oder Abgaben können immer nur die zweitbeste Lösung sein, zumal die Bundeskanzlerin sich ziemlich eindeutig gegen neue Abgaben ausgesprochen hat. Über ein sehr hohes Potential verfügt der Emissionshandel – und er ist keine Steuer“ (Kempken 20.06.2008: 2).



nenalen ODA-Stufenplan bei grundsätzlicher Unterstützung durch das BMZ nur geringe Durchsetzungschancen eines solchen Vorhabens auf Kabinettssebene (vgl. VENRO 20.06.2008: 2). Die Position der Ministerin mit dem Wunsch an NGOs nach Unterstützung für eine regierungsinterne Stärkung des BMZ – sei es bei Gipfel-Themen oder auch den jährlichen Budget-Beratungen – gibt nicht nur einen Hinweis auf die Vorstellung von Zweigleisigkeit und/oder differenziellen Koalitionen, sondern auch auf die Annahme, dass NGOs mit der Unterstützung Einfluss nehmen und nehmen können. Zugleich wird damit aber deutlich, dass die Position des Ressorts im Kabinett keine starke ist (s. auch Kap. 5.6). Dass enge Kooperationen und Koalitionen sowie Maßnahmen der NGOs zu Erfolgen führen können, wird mit der Bestätigung der Ministerin für den G8-Gipfel in Heiligendamm als Beispiel für erfolgreiche Einflussnahme von NGOs auf Politikentscheidungen aufgezeigt.

Eine weitere Vorbereitung der Aktivitäten zu ‚Financing for Development‘ und der Konferenz in Doha erfolgte in einem Gespräch am 14.05.2008 zwischen der zuständigen BMZ-Abteilungsleitung, der VENRO-Vorstandsvorsitzenden und einer VENRO-Referentin. Der BMZ-Vertreter wies in diesem Gespräch auf die ungünstige internationale Konstellation im Jahr 2008 hin, die kein politisches Momentum für die Nachfolgekonferenz biete.<sup>283</sup> Im BMZ bestehe hinsichtlich der Konferenz keine große Erwartungshaltung, weshalb das Ministerium für Impulse dankbar sei (vgl. VENRO, int. Dok. 16.05.2008). Dies wurde als deutliche Aufforderung an die NGOs gewertet, sich konstruktiv an der Diskussion über Entwicklungsfinanzierung in Vorbereitung der Konferenz in Doha zu beteiligen. Der BMZ-Vertreter wies auf die Rolle von Bundesministerin Wieczorek-Zeul als Sonderbotschafterin des VN-Generalsekretärs für die Konferenz hin, durch die Impulse gesetzt werden könnten (vgl. ebd.). In diesem Sinne ist auch das Angebot des BMZ an den für Entwicklungsfinanzierung zuständigen VENRO-Vorstandsvertreter zur Teilnahme an der Regierungsdelegation bei der Konferenz in Doha und das Angebot an VENRO zur Begleitung der Regierungsdelegation zu dem sogenannten ‚High Level Forum 3 on Aid Effectiveness‘ in Accra zu bewerten.

Die Einladung von VENRO-Vertretern in die Regierungsdelegation zu den beiden Konferenzen wird als eine Anerkennung der Expertise des Verbandes bzw. der in VENRO organisierten NGOs gewertet. Ob bzw. unter welchen Bedingungen die Mitgliedsorganisationen diese Anerkennung schätzten und nutzten und ob es sich dabei auch um eine – wie von VENRO gesehen – „politisch strategisch ausgezeichnete“ Platzierung zu Doha handelt, die es ermöglichte, „dass Positionen frühzeitig eingebracht werden können und auch öffentlichkeitswirksam lanciert werden können“ (VENRO, int. Dok. 16.05.2008: 2), wird nachfolgend analysiert.

Zur Vorbereitung der FfD-Konferenz in Doha wurde ein international hochrangig besetzter<sup>284</sup> und öffentlichkeitswirksamer ‚informeller Politikdialog‘<sup>285</sup> von BMZ und VENRO gemeinsam organisiert. Durch die Mitwirkung von BM Wieczorek-Zeul und dem südafrikanischen Finanzminister Trevor Manuel, beide Sondergesandten des VN-Generalsekretärs für die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung und beide die politisch und inhaltlich relevantesten

<sup>283</sup> Die Konferenz fand unter französischer EU-Präsidentschaft statt. Die französische Regierung versuchte 2008 in erster Linie, das 0,7-Prozent-Ziel zu relativieren. Zudem standen die Präsidentschaftswahlen in den USA bevor.

<sup>284</sup> Wieczorek-Zeul, Trevor Manuel (mit Wieczorek-Zeul Sondergesandter des VN-Generalsekretärs für die internationale Folgekonferenz zu Entwicklungsfinanzierung; Finanzminister von Südafrika), Warning und Randzio-Plath (VENRO), Chimi (SAILD), Johnson (UNICEF), Leipziger (Vizepräsident der Weltbank), Messner (DIE), Sayeh (IWF), Kroh (KfW), Borren (GCAP), Maier (Forum Umwelt und Entwicklung), Hoven (BMZ), Minister und Staatssekretäre diverser Staaten.

<sup>285</sup> Titel: ‚Finanzierung der Millenniumsentwicklungsziele: Die Weichen richtig stellen‘.

Akteure für das Thema zu dieser Zeit, war eine mediale Aufmerksamkeit garantiert. Die Rolle des Ko-Veranstalters bescheinigte VENRO, zu den zentralen Ansprechpartnern für dieses Thema in Deutschland zu zählen.

Die VENRO-Vorstandsvorsitzende lobte bei dieser Konferenz die zunehmende Geschlossenheit der entwicklungspolitischen Akteure (vgl. Warning zit. in Veranstaltungsdokumentation VENRO 09.09.2008), die u. a. in Monterrey bekräftigt worden war. Beim Thema Schuldenerlass bestand Konsens zwischen den Vertretern staatlicher und nicht staatlicher Entwicklungspolitik hinsichtlich des Ausbaus nationaler Steuersysteme in Entwicklungsländern, die Mittel für nationale Entwicklungsprozesse mobilisieren und die Entwicklungsländer unabhängig von internationalen Finanzhilfen werden lassen sollten. Auch innovative Finanzierungsmechanismen wurden einmütig befürwortet (vgl. ebd.). Im Rahmen der Veranstaltung wurden diesbezüglich viele konkrete Vorschläge zur Mobilisierung neuer Ressourcen zur Entwicklungsfinanzierung zur Diskussion gestellt, die auch die hohen Erwartungen an die Konferenz in Doha erkennbar machten. Eine weitere Gelegenheit zur Formulierung von politischen Positionen für Doha ergab sich in einem Gespräch in der ersten Oktoberhälfte 2008, zu dem Bundesministerin Wieczorek-Zeul NGO-Vertreter ins BMZ eingeladen hatte.

Das Abschlussdokument – die sogenannte ‚Doha Declaration on Financing for Development‘ – bestätigte zunächst den ‚Monterrey Consensus‘ in seiner Gänze (vgl. Doha Outcome Document, paragraph 2) und beinhaltete die wichtigsten Aspekte der Entwicklungsfinanzierung wie die Erhebung nationaler Finanzressourcen, ausländische Investitionen, Handel, Entschuldungen und ODA. Zudem behandelte die ‚Doha Declaration‘ erstmals neue Herausforderungen wie die Behandlung der multiplen Krisen in den Bereichen Finanzen, Klima sowie volatile Öl- und Nahrungsmittelpreise.

Das Abschlussdokument verweist auch als positives Beispiel auf den Stufenplan der Europäischen Union, der die Mitgliedstaaten kollektiv verpflichtet, den Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen bis 2010 auf 0,56 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent zu steigern. Die anderen entwickelten Länder werden im Konsens von Doha aufgefordert, zusätzliche konkrete Schritte zur Erreichung des 0,7-Prozent-Zieles einzuleiten.

Aus Sicht des BMZ wurden die Anliegen Deutschlands bzw. der EU insbesondere im Abschnitt zur ODA „durchaus gut reflektiert“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 02.12.2008).

Da die Forderung von VENRO in Doha, dass – angesichts der Milliardenbeträge, die zur Rettung des Finanz- und Bankensektors zur Verfügung gestellt wurden – mehr Geld für die Entwicklungszusammenarbeit mobilisiert werden müsse (vgl. Ellmers 30.07.2008), von Bundesministerin Wieczorek-Zeul am 29.01.2009 in einer ‚Regierungserklärung zum Stand der Millenniumsentwicklungsziele 2015 und zu den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer‘ aufgegriffen und erstmals ebenfalls formuliert wurde<sup>286</sup>, ist ein Einfluss der NGOs – wenn auch nicht auf eine direkte finanzpolitische Entscheidung – abzuleiten.

---

<sup>286</sup> „Wie wollen Industriestaaten den armen Ländern erklären, dass sie ihren Finanzanteil für globale Entwicklung nicht ‚stemmen‘ können, wenn gleichzeitig drei- und vierstellige Milliardenbeträge mobilisiert werden können, um den Finanz- und Bankensektor zu retten?“ (Wieczorek-Zeul 21.01.2009: 8).

Dass erstmalig auch innovative Finanzierungsmechanismen in einer offiziellen Abschluss-erklärung berücksichtigt wurden, wie sie von NGOs schon langjährig und erneut in den Begleitveranstaltungen eingefordert worden waren, kann als ein Erfolg der NGO-Arbeit betrachtet werden, wenngleich VENRO auch vermutete, dass die wohlwollende Betrachtung der von den NGOs geforderten Entwicklung innovativer Finanzierungsinstrumente durch die staatlichen Konferenzteilnehmer auch auf den zusätzlichen und freiwilligen Charakter der Instrumente zurückzuführen sei (vgl. Spielmans, int. Dok. 06.02.2009: 12 f.). Dieser zusätzliche Charakter der Instrumente (vgl. Doha Declaration on Financing for Development) stellt den eigentlichen Erfolg (‚Einfluss‘) der Arbeit der NGOs dar, die als ‚Anwälte des Südens‘ die Interessen der Entwicklungsländer einbringen. Der im Abschlussdokument auf Druck der Industrieländer festgehaltene freiwillige Charakter der Instrumente relativiert den Erfolg, hebt ihn aber nicht auf.

Als zukunftsweisendes Instrument anerkannt wurde die Umwandlung von Schulden für Länder mittleren Einkommens. Auch konnten in den Bereichen Schuldenmanagement, Gleichbehandlung aller Gläubiger sowie Schuldenstrukturierung Fortschritte erzielt werden. Darüber hinaus wurden Fortschritte bei der Anerkennung der Bedeutung von Schuldentragfähigkeit und verantwortlichen Kreditgeschäften erzielt – ebenfalls Themen, zu denen NGOs seit Jahren alternative Handlungsvorschläge und Beratungsexpertise unterbreitet hatten (s. dazu Kaiser 2004: 1 f.; erlassjahr 2000 Dez. 2000: 1-3).

BMZ bezeichnete als explizit „erfreulich [...] die Verankerung der Aufforderung der Erkundung von Staateninsolvenzverfahren“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 02.12.2008). Ein geordneter Umgang mit der Insolvenz ganzer Staaten zählte zu den langjährigen Forderungen vieler NGOs, insbesondere erlassjahr.de. Entsprechend positiv schätzte das Bündnis die Vereinbarung ein: „Dieser Mechanismus stellt die Weichen für das von erlassjahr.de geforderte Internationale Insolvenzverfahren“ (erlassjahr.de PM 03.12.2008). Erstmals war bereits 2003 ein Staatsinsolvenzverfahren diskutiert, damals jedoch von USA und Großbritannien blockiert worden. Dabrowski hatte bereits 2000 darauf hingewiesen, dass die Einführung eines internationalen Insolvenzverfahrens „das bisherige Gläubiger-Schuldner-System erheblich verändern“ (Dabrowski et al. 2000 zit. in Eberlei 2005: 410) würde. Eine solche Politikentscheidung wäre nicht systemimmanent. Eberlei hielt zivilgesellschaftliche Akteure 2005 für „(bislang) nicht stark genug, um Entscheidungen in diese Richtung zu erwirken“ (2005: 410). Auch wenn die Abschluss-erklärung 2008 noch keinen konkreten Politikbeschluss in diesem Bereich beinhaltete, kann die Aufforderung zur Erkundung dieser bereits als Erfolg des Engagements der NGOs für diese Maßnahme gewertet werden. Auch die (o. g.) positive Bewertung dieser Entwicklung durch das BMZ kann als Leistung der Überzeugungsarbeit der NGOs gegenüber dem BMZ und als Indiz für eine kooperative Zusammenarbeit der staatlichen und nicht staatlichen Akteure verstanden werden.

Die Bundesregierung hatte sich bereits im Vorfeld der Konferenz in Doha für eine Initiative zur Vermeidung von Steuer- und Kapitalflucht sowie -vermeidung ausgesprochen. Nach Aussage des BMZ stieß diese Initiative in Doha auf breite Unterstützung (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung PM 02.12.2008). So lobte

beispielsweise MdB Kofler<sup>287</sup> die Thematisierung durch die Konferenz – „nicht zuletzt auf Initiative Deutschlands“ (Kofler 2008).

Betrachtet man die Wertungen der NGOs zu diesem Prozess, so muss unterschieden werden nach einem Einfluss auf die Positionierung der Bundesregierung und dem nicht gelungenen Einfluss auf die Beschlüsse gemäß Abschlussdokument.

Diese Positionierung der Bundesregierung war flankiert von zahlreichen NGO-Aktivitäten bei der Bundesregierung für eine solche Initiative. Auf NGO-Seite wurde durch einen Vertreter des GPF „die Initiative der Bundesentwicklungsministerin für einen internationalen Pakt gegen Steuerflucht seitens der Zivilgesellschaft begrüßt“ (Martens zit. in entwicklungspolitik online 02.12.2008). Ein NGO-Vertreter erkennt hierin sogar ein konkretes Beispiel für den Einfluss von NGOs auf die Politikentscheidungen der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik:

*„Seitens der NGOs haben wir Inputs eingebracht und auf das Thema Steuerflucht und Mobilisierung einheimischer Ressourcen hingewiesen. Das ist eines der wenigen Themen, an dem man zeigen kann, wie Positionen von NGOs sich in Positionen des BMZ niedergeschlagen haben. Vorher gab es keine Stellungnahme des BMZ zum Thema. Durch die Aktivitäten von uns und dem BMZ ist es dann zum Thema geworden und hat sich u. a. im ‚Global Tax Compact‘ niedergeschlagen“ (IP 8: 11.05.2010).*

Zum Konferenzergebnis ist die NGO-Bewertung kritischer, da zwar Steuer- und Kapitalflucht im Rahmen der Debatte zur Mobilisierung einheimischer Ressourcen diskutiert worden waren, allerdings die Konferenzteilnehmer keinem Handlungsvorschlag zugestimmt hatten, sodass eine effektive Bekämpfung von Steuer- und Kapitalflucht und auch die vorher u. a. von NGOs geforderte Aufwertung der VN-Expertengruppe zu Steuern zu einem Steuerausschuss der VN nicht beschlossen wurden. Schließlich fanden auch der Vorschlag verstärkter Steuer-kooperation, der Vorschlag des BMZ zu einem ‚Global Tax Compact‘ und die Forderung der NGOs nach Streichung illegitimer Schulden keinen Eingang in die Abschlusserklärung.<sup>288 289</sup>

Dennoch kam das BMZ zu einer positiven Bewertung der Konferenzergebnisse (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 02.12.2008; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung PM 02.12.2008). Wieczorek-Zeul befand, der erreichte Konsens habe „deutliche Zeichen gesetzt und gezeigt, dass zur Bekämpfung der globalen Armut mehr Mittel erforderlich sind.“ (ebd.). Auch der Vorsitzende des AwZ, Hoppe (Die Grünen), nannte den Kompromiss zwar „keinen großen Wurf“, [der jedoch] in die richtige Richtung [weise]“ (entwicklungspolitik online 02.12.2008).

---

<sup>287</sup> Berichterstatterin der Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der SPD-Bundestagsfraktion.

<sup>288</sup> ECOSOC wurde mit der Lösung institutioneller Fragen und ggf. dem Vorschlag der institutionellen Aufwertung der Expertengruppe Steuern beauftragt. Dennoch zeigte sich u. a. Attac enttäuscht: Zwar habe die Bundesentwicklungsministerin [...] mit ihrer Forderung, arme Länder bei der Bekämpfung der Steuerflucht zu unterstützen, einen wichtigen Punkt angesprochen. „Aber auch hier zeigt sich die Doppelzüngigkeit der Bundesregierung, die über Jahre die Deregulierung der Finanzmärkte betrieb und die Steuerflucht in den Ländern des Südens befördert hat“ (Sack zit. in entwicklungspolitik online 02.12.2008).

<sup>289</sup> Von einigen NGOs wurde zudem die positive Einschätzung der staatlichen Konferenzteilnehmer von ausländischen Direktinvestitionen und anderen privaten Kapitalströmen kritisiert.

Vertreter der deutschen Zivilgesellschaft<sup>290</sup> bewerteten das Ergebnis der Konferenz in Doha unterschiedlich: Während VENRO „die Bestätigung des Konsensus von Monterrey durch die Abschlusserklärung in Doha [einen] Erfolg für die UN-Konferenz“ (Spielmans, int. Dok. 06.02.2009: 12; VENRO PM 24/2008 02.12.2008<sup>291</sup>) nannte,<sup>292</sup> bilanzierten beispielsweise terre des hommes und das Global Policy Forum – beide Mitveranstalter des o. g. Fachgesprächs am 20.06.2008 – viel kritischer: die Regierungen hätten sich auf einen ‚Minimalkonsens‘ geeinigt, der die UNO nach einer ersten Bewertung durch nicht staatliche Organisationen „davor bewahrt, in die Bedeutungslosigkeit zu versinken“ (Martens 2008).

Da die genannten Akteure alle an der Fachveranstaltung vom 20.06.2008 beteiligt waren und darüber im Austausch mit dem BMZ gestanden hatten, kommen für die Differenz in der Bewertung des Konferenzergebnisses vor allem strukturelle Bedingungen der Akteure in Betracht. Dass VENRO als Dachverband die Summe bzw. den Durchschnitt der Positionen seiner Mitglieder widerspiegeln muss, wird die Verbandspositionen in der Regel eher moderater ausfallen lassen (s. auch Kap. 5.6).

Konkret wurden im Bereich ‚Mobilisierung einheimischer Ressourcen‘ einige Positionen der NGOs aufgenommen. Die zentrale NGO-Forderung nach Ermächtigung armer und marginalisierter Gruppen im o. g. Kapitel blieb jedoch unberücksichtigt (vgl. Ellmers, int. Dok. 2008a). Beim Thema ‚Schulden‘ bewerteten deutsche NGOs die Anerkennung neuer Mechanismen im Schuldenmanagement positiv, auch wenn entsprechende Entwürfe der NGOs nicht komplett aufgenommen worden waren (vgl. ebd.). Die spärliche Diskussion der systemischen Fragen wurde von den NGOs kritisiert, sie war jedoch von den NGOs auch angesichts der Energie-, Nahrungsmittel-, Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nicht anders erwartet worden.

Als Erfolg für die Akzeptanz der Zivilgesellschaft als Verhandlungspartner kann die Zuweisung des Rederechts an die Zivilgesellschaft am ersten Konferenztag unmittelbar nach der Rede des Präsidenten der VN-Vollversammlung gewertet werden. Ebenso ist als Erfolg die Zugehörigkeit von Vertretern der Zivilgesellschaft zu vielen Delegationen zu werten. Die deutsche Delegation zeigte sich gegenüber den NGOs „offen und kooperativ“ (Ellmers, int. Dok. 2008b). Wie bereits beschrieben, hatten im Vorbereitungsprozess zahlreiche Gespräche und gemeinsame Veranstaltungen von BMZ und NGOs stattgefunden. Mit Randzio-Plath, Bornhorst und Steen<sup>293</sup> wurden drei zivilgesellschaftliche Vertreter in die deutsche Delegation eingeladen. Bundesministerin Wieczorek-Zeul führte bereits am Morgen nach ihrer Ankunft in Doha eine Besprechung mit allen deutschen NGO-Vertretern durch und öffnete zwei der täglichen Delegations-Briefings für sie.

Die Einladung des BMZ zum Austausch mit NGOs – bei der Konferenz sowie zuvor im Vorbereitungsprozess – kann als Indiz für die Akzeptanz von NGOs als Lieferanten von Expertenwissen sowie darüber hinaus auch für Akzeptanz zumindest einiger ihrer politischen For-

<sup>290</sup> Neben VENRO waren auch einzelne Vertreter anderer NGOs in Doha zugegen, darunter Misereor, erlassjahr.de, Oxfam, ONE, EED, GPF Europe, Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, terre des hommes, AWID.

<sup>291</sup> „Die ärmsten Länder brauchen zusätzliche Mittel, um die Krise abzufedern. Doha sendet das positive Signal, dass sie nicht im Stich gelassen werden“ (VENRO PM 24/2008 02.12.2008).

<sup>292</sup> U. a. EED und Misereor, begrüßten explizit, „dass sich Deutschland unter der Verhandlungsführung von Bundesministerin Wieczorek-Zeul engagiert für die notwendigen Reformschritte eingesetzt“ habe (entwicklungspolitik online 02.12.2008).

<sup>293</sup> Sie deckten die größten und wichtigsten Organisationen der NGO-Szene ab: der Dachverband VENRO sowie die beiden kirchlichen Hilfswerke EED und Misereor.

derungen gewertet werden. Dafür spricht auch, dass viele Redebeiträge von Vertretern der geladenen Staaten und internationalen Institutionen auf ein gemeinsames Positionspapier der Zivilgesellschaft – das ‚Outcome of the Civil Society Forum; Civil Society Declaration‘ – Bezug nahmen, das von der ‚DNG Doha NGO Group on Financing for Development‘ vorgelegt worden war.

VENRO resümierte zur zivilgesellschaftlichen Partizipation: „Die UN war sichtlich bemüht, optimale Bedingungen für NGO-Partizipation zu schaffen, sowohl im Vorbereitungsprozess als auch auf der Konferenz selbst. Es wird seitens der UN zweifellos geschätzt, dass die meisten NGO der UN freundlich gesinnt sind, was nicht für alle ihre Mitgliedsstaaten zutrifft“ (Ellmers, int. Dok. 2008b). So war bereits mit der Resolution 62/187 der VN-Generalversammlung die Aufforderung an alle relevanten ‚Stakeholder‘ inklusive der Zivilgesellschaft ergangen, fachlich-politische Inputs für die Konferenz zu leisten. Substanzielle Beiträge wurden auf der Website des VN-Büros für den FfD-Prozess öffentlich zugänglich gemacht; dort war auch das für die Konferenz verfasste Positionspapier von VENRO veröffentlicht worden.<sup>294</sup>

Ein positives Beispiel für eine gute Zusammenarbeit zwischen DIE, BMZ und NGOs stammt aus dem Jahr 2009. Um anlässlich der internationalen Konferenz zur Finanzkrise im Juni 2009 die Kompetenz der VN im Bereich von Wirtschaftsfragen zu stärken – nicht allein durch mehr Geld oder Fachkräfte, sondern durch eine Verbesserung der analytischen Kapazität, die den VN zuarbeitet – schlug das BMZ ein ‚International Panel‘ vor.

*„Eine Idee entsteht, dann klopft man das ab: wir haben Experten, die den IPPC kennen, befragt, das DIE daran gesetzt mit dem Auftrag [einer Einschätzung]. Im Regierungskreis [hatten] weder BMF noch BMWi noch Bundeskanzleramt irgendein Interesse daran, im VN-Kontext Wirtschaftskompetenz zu stärken. Dann überlegen Sie – im Ressortkreis kommen Sie keinen Millimeter voran: ‚Wie bekommen Sie das trotzdem in die Debatte?‘ Da können Sie nur über Wissenschaft und Zivilgesellschaft arbeiten“ (IP 28: 10.05.2010). [„Das bedeutet] zunächst diejenigen NGOs, die im Prozess sind, [zu] informieren [im Sinne von]: ‚Das wird ganz schwierig; es wird möglicherweise so gut wie keine Ergebnisse geben. Wir haben hier eine solche Idee. Würdet ihr dazu beitragen und in euren Gremien dafür werben?‘ Über Wieczorek-Zeul ist es in der Stiglitz-Kommission erwähnt worden und ging offiziell in den Bericht ein. Und auch die NGOs haben sich darauf einigen können. So arbeitet man Dinge in Prozesse ein“ (ebd.).*

Das Beispiel verdeutlicht das schrittweise Vorgehen bei der Setzung von Themen auf die internationale Agenda und das notwendige verzahnte Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure.

In der Abschlusserklärung der Konferenz wurde explizit auf die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Follow-up-Prozess hingewiesen.<sup>295</sup> VENRO wertet daher auch in seinem Jahresbericht 2008 als ein positives Ergebnis die Zusage einer internationalen Konferenz zur Finanzkrise 2009 (Spielmans int. Dok. 06.02.2009: 3). Die Festlegung einer Nachfolgekonferenz im Jahr 2013 (vgl. Doha Declaration, no. 90) stellte aus Sicht von VENRO einen Fortschritt gegenüber dem Monterrey-Konsens dar, weil dadurch eine Kontrolle der Umsetzung der Beschlüsse möglich werde (vgl. VENRO PM 24/2008 02.12.2008). Für die Zivilge-

<sup>294</sup> Darüber hinaus hatte im Juni 2008 eine Anhörung der Zivilgesellschaft bei den Vereinten Nationen in New York stattgefunden.

<sup>295</sup> Der ECOSOC wurde beauftragt, bei seiner Konferenz im Frühjahr 2009 Details für einen zunächst intergouvernementalen (zwischenstaatlichen) Nachfolgeprozess auszuarbeiten (s. Doha Declaration, no. 89).

sellschaft waren dazu ein weiteres aktives Einbringen und das Einwirken auf Regierungen vorgegeben.<sup>296</sup>

Daher veranstalteten bereits am 05.12.2008 die zivilgesellschaftlichen Akteure DGVN, GPF, terre des hommes und VENRO gemeinsam eine Fachtagung zur Diskussion der Konferenz-ergebnisse mit hochrangigen Vertretern der internationalen Politik und Zivilgesellschaft.<sup>297</sup> Am 04.03.2009 fand ein Gespräch der Bundesministerin Wieczorek-Zeul mit dem VENRO-Vorstand zu den Ergebnissen der Konferenz in Doha statt,<sup>298</sup> bei dem der Vorstand die gute Kooperation des BMZ vor, während und nach der Konferenz lobte und insbesondere den Einsatz des Ministeriums für die Ergebnisse heraushob (vgl. VENRO, int. Dok. 04.03.2009). Dieser Austausch wurde seitens der Zivilgesellschaft sehr begrüßt und kann als ein weiteres Beispiel nachhaltiger gemeinsamer Gestaltung des FfD-Prozesses betrachtet werden. Insgesamt können die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten rund um die FfD-Konferenz in Doha durchaus als erfolgreiche Einflussnahme auf Positionen und Entscheidungen der deutschen staatlichen Entwicklungspolitik bewertet werden, auch wenn die Einflüsse auf die Konferenzentscheidungen im internationalen Kontext nur teilweise erfolgreich waren.

### **6.3.3 Zusammenfassende Betrachtung der ‚FfD‘-Konferenzen**

Die beiden internationalen Konferenzen im Rahmen des Financing for Development-Prozesses (FfD) der Vereinten Nationen in Monterrey 2002 und in Doha 2008 boten vielfältige Ansatzpunkte, um Einfluss auf Entscheidungen der Bundesregierung zu nehmen. Sowohl die von den VN geförderte direkte Teilnahmemöglichkeit für NGOs an den früher der Exekutive vorbehaltenen internationalen Konferenzen als auch insbesondere die von Bundesministerin Wieczorek-Zeul geförderte Aufnahme von NGO-Vertretern in die Regierungsdelegation zeigen, dass ein Interesse an der Mitwirkung der NGO und/oder deren Unterstützungsfunktion entstanden ist.

Die ausgewerteten Unterlagen lassen dann den Rückschluss auf Einfluss zu, wenn entsprechende Aussagen entweder in zwei unabhängigen Dokumenten erfolgen, sich eine Übereinstimmung zwischen einem Dokument und einem Interview feststellen lässt oder die Interviewaussagen von mindestens zwei Personen unterschiedlicher Gruppenzugehörigkeit getätigt werden. Solche direkt übereinstimmenden Feststellungen finden sich nur wenige (Tab. 29). Für einige Aussagen (Tab. 29, Nr. 1c, 2a und 3a) gibt es keine Korrespondenz in zwei unabhängigen Quellen, sodass diese nicht als Indikator für Einfluss gewertet werden.

---

<sup>296</sup> Konkret stellte Randzio-Plath in Aussicht, die Zivilgesellschaft müsse „eine gemeinsame Position für die UN-Konferenz zu den Auswirkungen der Finanzkrise auf die Entwicklungsländer formulieren, Vorschläge zu einer entwicklungsländerfreundlichen Weltfinanzordnung machen und dazu beizutragen, dass die Europäische Union mit einer Stimme spricht“ (Randzio-Plath, int. Dok. 20.06.2008: 13).

<sup>297</sup> Unter dem Titel ‚Nach Doha: Was hat die zweite UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung gebracht?‘ diskutierten u. a. Wieczorek-Zeul, Montes (FfD Office, UN), Bornhorst, Martens, Hoven, Christensen (Direktor des Tax Justice Network), Stoll (Misereor), Zattler (BMZ), Fues (DIE), Ulbert (INEF; DGVN), Schilder (terre des hommes).

<sup>298</sup> Dieser Informations- und Meinungsaustausch, zu dem die Ministerin mit Schreiben vom 17.02.2009 eingeladen hatte, war bereits mündlich mit der stellvertretenden VENRO-Vorstandsvorsitzenden Randzio-Plath – damals auch Mitglied des SPD-Vorstands (s. o.) – in Doha verabredet worden.

Tabelle 29: NGO-Einfluss bei oder im Umfeld von FfD-Konferenzen

Nr.	Aussage	Quelle	Interview	Einfluss
<b>1</b>	<b>Kooperationen</b>			
1a	NGOs sind für VN bei entwicklungspolitischen Finanzierungsfragen unverzichtbar	Messner/Scholz 2005: 23	Exekutive: IP 28 Legislative: IP 46, (IP 42 „hilfreich“) NGOs: IP 7 Wissenschaft: IP 20, IP 22	ja
1b	BMZ bittet NGOs zur Vorbereitung Doha,  BM Wieczorek-Zeul fordert Unterstützung von NGOs	VENRO 20.06.2008: 2 ff.	Exekutive: IP 28, IP 31, IP 29  NGOs: IP 16, IP 7, IP 1, IP 2, IP 8	ja
1c	BM Wieczorek-Zeul sucht Zusammenarbeit mit NGOs zum Thema Steuerflucht	VENRO 20.06.2008: 6	NGOs: IP 8	
1d	BMZ bietet NGOs Teilnahme an Regierungsdelegation Doha und Accra an	VENRO int. Dok. 16.05.2008: 2  VENRO 2008	Exekutive: IP 28, IP 31  NGOs: IP 8, IP 7	ja, aber gering
<b>2</b>	<b>NGO-Forderungen</b>			
2a	Folgekonferenzen zu Monterrey als Forderung der NGOs gegenüber Politik erfolgreich	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2000: 3		
2b	NGO-Forderungen zu Finanzierungen und Umsetzungsmonitoring finden Eingang in Debatten und Abschlussdokument	VENRO 2002: 4  Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 14.04.2002: 2  Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 14.04.2002: 6		ja
2c	NGO-Positionen für Doha	epo 28.11.2008	Exekutive: IP 28	gering
2d	NGO-Teilnahme am Follow-up-Prozess von Doha beschlossen	Doha Declaration no. 89  VENRO-Jahresbericht 2008 (2009: 3)	Exekutive: IP 28	ja



<b>3</b>	<b>NGOs und Umsetzungen</b>			
3a	NGOs leisten durch nationale Nachfolgekonzferenzen Umsetzungskontrolle („watch dog“)	Fachgespräch 19.11.2003  erlassjahr.de 23.03.2002	Exekutive: IP 28  Legislative: IP 46  NGOs: IP 15  Wissenschaft: IP 23	Ja
3b	NGOs/BMZ – Follow-up-Konferenz 12/2008	VENRO 05.12.2008		
3c	BMZ/VENRO-Konferenz „Finanzierung ...“ und Folgegespräch BM Wieczorek-Zeul mit VENRO 10/2008	VENRO 09.09.2008  Martens in epo 02.12.2008	Exekutive: IP 28,  NGOs: IP 8	ja

Ein NGO-Einfluss auf nationale Entscheidungen ist vor allem aus der Mitwirkung im Vorbereitungsprozess der Konferenzen entstanden – sei es durch direkte Gespräche oder durch Fachveranstaltungen zur Positionsentwicklung. Umfang, Komplexität und Ablaufstruktur der Konferenzprozesse schränken die Möglichkeiten von NGOs ein, direkt während der Konferenz Einfluss auf Politikentscheidungen zu nehmen. Die Kenntnis der Prozesse vor Konferenzbeginn ermöglicht dagegen eine rechtzeitige und zielgerichtete inhaltliche Intervention bei den Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene, aber auch durch internationale Vernetzung auf globaler Ebene. NGOs wurden im Rahmen der untersuchten Konferenzen zunehmend aktiv in die Vorbereitungsprozesse sowie die Konferenzen vor Ort eingebunden (Tab. 29, Nr. 3b-c). Inhaltliche Eingaben und Forderungen der NGOs wurden – wenn auch nicht vollständig und umfassend – von Politikvertretern in ihre Beschlussfassungen aufgenommen (Tab. 29, Nr. 2b-d), seltener bei den Konferenzen, eher bei Nachfolgekonzferenzen und Gipfeltreffen (Tab. 29, Nr. 1b). Dabei handelte es sich weitestgehend um Agenda-Setting-Effekte und Einfluss auf Positionierungen der nationalen Regierung.

Durch die Ausrichtung von Fachgesprächen – insbesondere im Nachgang zu Konferenzen – haben NGOs dem Prozesscharakter von entwicklungspolitischen Entscheidungen Rechnung getragen, die Kooperation mit der staatlichen Seite weitergeführt sowie auch die Kommunikation in die Zivilgesellschaft übernommen und deren Kontrollfunktion gegenüber der Politik wahrgenommen (Tab. 29, Nr. 3b-c).

Insgesamt ergibt sich aus den verschiedenen Quellen keine (starke) Evidenz für direkten NGO-Einfluss auf die FfD-Konferenzen. Die Mitwirkung an Konferenzvorbereitungen deutet auf die Inanspruchnahme der NGO-Expertise hin, während die Mitbeteiligung an Umsetzungskonzferenzen eher den Schluss zulässt, dass die NGOs in die Kommunikation mit den Bürgern einbezogen werden sollen (vgl. Kap. 2.1.2.3; Zimmer/Freise 2008: 33).

## 6.4 Entwicklungsfinanzierung im Bundeshaushalt 1999 bis 2009 – Der Einfluss von NGOs

Während in Kapitel 5 eine kompakte Einführung in die formalen Bedingungen und Prozesse politischer Entscheidungen bezüglich der Entwicklungs- und Haushaltspolitik gegeben wurde, findet im vorliegenden Kapitel die Analyse der Entwicklungsfinanzierung im Bundeshaushalt von 1999<sup>299</sup> bis 2009 statt.

### 6.4.1 Aufstellung des Bundeshaushaltes und der Einfluss von NGOs

Untersucht man den Einfluss von NGOs auf die Entscheidungen zum Bundeshaushalt in den Jahren 1999 bis 2009, so ist eine – zur Darstellung in Kapitel 5.3 – schematische Darstellung des typischen zeitlichen Ablaufs der Aufstellung des Bundeshaushalts und der daran beteiligten Akteure hilfreich, da sich u. a. aus der zeitlichen Anordnung von Interventionen Rückschlüsse auf Einfluss-Effekte ableiten lassen.

Im Prozess der Aufstellung des Bundeshaushalts sind in der Regel mehrere Zeitpunkte für eine gezielte Einflussnahme („Lobbyarbeit“) zu Finanzierungsfragen denkbar:

- a) während des Entstehungsprozesses des Haushaltsentwurfs in der Exekutive (März bis Juni eines Jahres), insbesondere vor der Bedarfsanmeldung des BMZ an das BMF,
- b) vor der ersten Lesung des Entwurfs des Bundeshaushaltsgesetzes im Parlament (August/September),
- c) vor bzw. in den Berichterstattergesprächen (s. u; September/Oktober),
- d) vor der zweiten Lesung (November).

Die Eignung der einzelnen Zeitpunkte oder Gelegenheiten *„hängt jedoch“ auch von den Kontakten der NGOs, den Themen und den persönlichen Tendenzen der Abgeordneten ab“* (IP 25: 23.07.2010).

Zunächst wird im vorliegenden Kapitel 6.4.1 eine Analyse zum Haushaltsprozess und zu den Interaktionen im Untersuchungszeitraum durchgeführt.<sup>300</sup> Daran schließt sich die Untersuchung der ODA-Thematik an (Kap. 6.4.2). Anhand einer detaillierten Übersicht zu den Daten der Einbringung, Beratung und Beschlussfassung der Bundeshaushaltsgesetze im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2009 sowie den VENRO-Stellungnahmen dazu soll anschließend im Kapitel 6.4.3 nachvollzogen werden, wann VENRO welche Lobbyaktivitäten im Bereich der Bundeshaushaltsberatungen unternommen hat und welchen Einfluss man daraus ableiten kann. Daran schließt sich die Untersuchung zu besonderen Haushaltstiteln im Einzelplan 23 an (Kap. 6.4.4). Eine zusammenfassende Betrachtung aller untersuchten haushalts-relevanten Prozesse erfolgt in Kapitel 6.4.5.

<sup>299</sup> Da der Regierungswechsel im Herbst 1998 stattfand, ist der Haushalt 1999 der erste von der neuen rot-grünen Regierung zu verantwortende.

<sup>300</sup> Die Lesung endet mit der Überweisung des Entwurfs an den Haushaltsausschuss unter Mitberatung des Finanz- und des Wirtschaftsausschusses. Im Haushaltsausschuss „erfolgt die eigentliche Einflussnahme des Parlaments auf den Haushaltsplan; [der Haushaltsausschuss] ist für die Beratung des Haushaltsgesetzes, des Haushaltsplans [...] (inklusive Ergänzungen und Nachträge) sowie der Maßnahmen zur Durchführung des Haushalts zuständig“ (Korff 1975: 121).

Da über alle finanzrelevanten Entscheidungen und Beschlüsse des Bundestages zunächst der Haushaltsausschuss berät, ist er als der einflussreichste Ausschuss des Bundestages zu betrachten. Diese Einschätzung teilen auch Vertreter der Legislative, der Exekutive und der NGOs (s. dazu u. a. IP 45: 25.08.2010/P24-Z12; IP 27: 12.05.2010/P14-Z73; IP 5: 20.07.2010/P22-Z81).

Eine besondere Rolle innerhalb der Haushaltsberatungen haben – darüber besteht Konsens zwischen Mitgliedern des Haushaltsausschusses (s. IP 44) und Vertretern der Exekutive (s. IP 30, IP 25) – die sogenannten Berichterstatter. Sie prüfen unter Berücksichtigung ihres Fachwissens und der Vereinbarkeit mit Leitlinien die Einzelpläne, für die sie dem Haushaltsausschuss gegenüber verantwortlich zeichnen, und tragen das Ergebnis dem Ausschuss zur Beratung und Beschlussfassung vor. In Vorbereitung dazu beraten sie sich in den sogenannten Berichterstattergesprächen mit den Vertretern der relevanten Fachressorts. Die Verwaltung versucht ihrerseits durch frühzeitige vorklärende Gespräche mit Berichterstattern mögliche Konflikte zu vermeiden (s. IP 27).<sup>301</sup> Da über die Sitzungen keine Protokolle geführt, sondern nur Beratungsergebnisse kommuniziert werden, ist das Zustandekommen der Ergebnisse für externe Beobachter schwer nachzuvollziehen.

*„Hier werden Einzelfragen diskutiert. Die Berichterstattergespräche, in denen die Positionen der Berichterstatter noch nicht feststehen, sind wichtiger als die Verhandlungen im [gesamtem] Haushaltsausschuss“ (IP 44: 27.09.2010),*

*„... die Berichterstatter sind [...] die entscheidenden Figuren, [deren Votum] die Fraktionen [folgen]“ (IP 30: 06.02.2011).*

*„... mischen sich die Berichterstatter massiv in die Politik des Ministeriums ein. Durch vorklärende Gespräche mit den Hauptberichterstattern versucht das Ministerium, im Vorfeld Konflikte und Konfrontationen zu vermeiden, weil die Berichterstatter am längeren Hebel sitzen“ (IP 27: 12.05.2010).*

Auch Busemeyer/Wintermann (2007: 10) kommen auf der Grundlage einer Befragung von Haushalts- und Fachpolitikern zu der Einschätzung, dass – über den Verlauf des Haushaltsverfahrens betrachtet – der Einfluss der Abgeordneten in den Berichterstatter-Gesprächen am größten ist.<sup>302</sup> Korff beobachtete bereits 1975, dass sich „mit zunehmendem Umfang des Haushaltsplans<sup>303</sup> die Stellung der Berichterstatter einschneidend gewandelt“ (1975: 123) hat. Denn da der Haushaltsausschuss zeitlich nicht in der Lage ist, sämtliche Einzelpläne unter Aufruf aller Titel zu beraten, fällt den Bericht-erstatlern die Rolle einer vorgeschalteten Prüfungsinstanz zu (vgl. ebd.; s. auch IP 27: 12.05.2010).<sup>304</sup>

---

<sup>301</sup> „Wenn es gelingt, die Berichterstatter aller Fraktionen auf die eigene Seite zu bekommen, kann man sich im Haushaltsausschuss beruhigt zurücklehnen. Dort kommt es praktisch nie vor, dass sich andere Mitglieder als die Berichterstatter in die Einzelpläne einmischen; dazu haben sie normalerweise aufgrund der Arbeitsbelastung keine Zeit“ (IP 27: 12.05.2010; s. dazu auch Korff 1975: 119).

<sup>302</sup> „Auf das Gesamtvolumen des Haushalts bezogen sind jedoch die Änderungen, die in der parlamentarischen Phase am Entwurf der Regierung vorgenommen werden, vergleichsweise gering (maximal ein bis zwei Prozent des Haushaltsvolumens)“ (Busemeyer/Wintermann 2007: 10).

<sup>303</sup> Der Haushaltsplan (Anlage des Haushaltsgesetzes) ist rund 3.000 Seiten lang (vgl. Deutscher Bundestag 2010).

<sup>304</sup> Auch Wehner (2001: 64) bestätigt, dass auf Ebene der Berichterstatter-Gespräche bereits ein Großteil der Streitpunkte geklärt und schätzungsweise die Hälfte der beschlossenen Änderungen am Haushaltsentwurf durch parteiübergreifende Beschlüsse erfasst werden.

Berichterstatter für den Einzelplan 23 sind danach als bedeutsame Adressaten einer zielgerichteten Lobbyarbeit von NGOs einzuordnen (s. IP 44) und die Kontakte der NGOs zu diesen als Voraussetzung für Einfluss zu analysieren.

*„Im Berichterstattergespräch ist es am einfachsten, noch etwas am Regierungsentwurf zu ändern. Was im September nicht vorgetragen wurde, wird nur noch schwer die Ohren [der Mitglieder des Haushaltsausschusses] erreichen – im AwZ immer, aber das ist ja nicht der Punkt“ (IP 44: 27.09.2010).*

Aus Sicht von Haushaltspolitikern ist der Dialog über Finanzen mit NGO-Vertretern insbesondere schwierig, wenn die Einbettung der Forderungen der NGOs in einem sozio-politischen Rahmen zu thematisieren ist, da vielen NGO-Vertretern „eine gewisse Realitätsferne“ (IP 45 25.08.2010) anhafte.

*„Mich stört bei NGOs die fast ausnahmslose Aggressivität des Auftretens.<sup>305</sup> Wer nicht ihren Zielen folgt, hat keine Ahnung und schafft den Weltuntergang herbei. Ich werbe ebenfalls um Verständnis; das sollten sie auch tun. Die meisten NGOs haben eine gewisse Realitätsferne“ (IP 45: 25.08.2010).*

Dass auch (einzelne) Fachpolitiker dem nicht widersprechen (s. IP 41), lässt den Schluss auf ein Zutreffen des Sachverhaltes zu, und kann auch zugleich verständlich machen, warum Haushaltspolitiker den NGOs eher keinen Einfluss auf Finanz-entscheidungen zusprechen.

*„Das Problem ist, dass entwicklungsbewegte Menschen ein bisschen autistisch wirken. Sie tun so, als sei es die Hauptsache, das 0,7-Prozent-Ziel zu erreichen und was außen herum passiert, müsse sie nicht interessieren“ (IP 41: 12.07.2010).*

Im Beratungsprozess des Haushaltsausschusses kommt auch gerade den Mitgliedern eine besondere Bedeutung zu, die am Abstimmungsprozess mit ihren Fraktionsgeschäftsführern beteiligt sind. Korff hatte bereits vor vier Jahrzehnten eine Machtverschiebung innerhalb des Parlaments von den Fachausschüssen zu den Fraktionen und somit zu den Parteien konstatiert: „Der Einfluss der Fachausschüsse auf die Haushaltsaufstellung hat merklich abgenommen“ (1975: 125).

Dass folgerichtig Interessengruppen ihre Anliegen neben den Fach- vor allem den Haushaltspolitikern und den Entscheidungsträgern der Fraktionen vortragen, ist bei entwicklungspolitischen NGOs am Beginn des Untersuchungszeitraumes (noch) keine Routine, denn die meisten NGOs suchen den Kontakt vornehmlich zu Fachpolitikern, einige wenige auch zu Haushaltspolitikern, selten aber sucht jemand gezielt Kontakt zu Entscheidungsträgern der Fraktionen (IP 46).

*„Es gibt nur wenig zielgruppenorientierte Arbeit hin auf diejenigen, die tatsächlich die Entscheidungen treffen. Es wird der Eindruck vermittelt, es läge am Willen der Entwicklungsministerin, wie der [Entwicklungs-]Haushalt aussieht. Sicherlich spielt der Einsatz des Ressortchefs eine wesentliche Rolle, aber die Größenordnung bestimmen im Wesentlichen Andere. Daher war es sehr wichtig und hilfreich, dass die nicht staatlichen Lobbygruppen bei der Kanzlerin auf offene*

---

<sup>305</sup> „Ich bekam heute eine Broschüre von Germanwatch [überreicht] – finanziert von den kirchlichen Hilfswerken – die ein einziger Angriff auf die Bundesregierung ist. Die sind doch nicht bei Trost“ (IP 45: 25.08.2010).

Ohren trafen.<sup>306</sup> Der besondere Wille der Kanzlerin, in diesem Bereich etwas zu tun, war mit ursächlich für die nennenswerten Aufwüchse der letzten Jahre“ (IP 46: 14.07.2010).

„[Das ist] nicht sonderlich effizient mit Blick auf den Ressourceneinsatz der NGOs. [...] vielmehr müssten die Haushaltspolitiker die eigentlichen Adressaten der Lobbyarbeit sein. Diesbezüglich ist aber ein Wandel in der NGO-Landschaft festzustellen durch sehr erfolgreiche ‚single-issue‘-Kampagnen und Organisationen wie ONE, die sehr starke Ressourcen haben in der Debatte und durch ihre Prominenz auch Zugang zu Politikern, die nicht nur Entwicklungspolitiker sind“ (IP 30: 06.02.2011).

Die Folge ‚falsch gewählter‘ Adressaten müsste demnach sein, dass der NGO-Einfluss auf Haushaltsentscheidungen nur gering ist. Dafür finden sich auch Anhaltspunkte bei Vertretern der Exekutive (IP 46, IP 29, IP 33).

„[...]ist es] weder den Kirchen noch den NGOs gelungen, einen stärkeren Einfluss auf BMF und Haushaltsausschuss zu gewinnen, die für die übergreifende Allokation öffentlicher Mittel zuständig sind“ (IP 46: 14.07.2010).<sup>307</sup>

„Finanzminister sind von [den Lobbyaktivitäten von NGOs] völlig unbeeindruckt“ (IP 29: 11.02.2010).

„Wenn NGOs an Haushaltspolitiker herantreten, ist es vergebene Liebesmüh“ (IP 33: 28.02.2011).

Stellt man die Frage, warum das Verhältnis von NGO und Finanzpolitikern zueinander komplex und/oder kompliziert ist, so werden mangelnde finanzpolitische Fachkenntnisse – sowohl in der Sache wie in den Zuständigkeiten – der NGO-Vertreter (IP 1; IP 45, IP 47), mangelndes Interesse der Finanzpolitikern an NGOs und deren Fachbezogenheit (IP 27; IP 25), aber auch mangelndes Interesse an Austausch bei den Vertretern der Legislative und der Exekutive, die Austausch als (seltene)<sup>308</sup> Pflichtübung wahrnehmen (u. a. IP 25: 23.07.2010), genannt.

„... die Verpflichtungsermächtigungen oder den Barmittelansatz [...]. Die meisten NGO-Vertreter kennen vermutlich nicht einmal den Unterschied“ (IP 1: 20.07.2010).

„Die meisten NGOs wissen nicht, was der Haushaltsausschuss macht und welche Möglichkeiten er hat“ (IP 45: 25.08.2010).

„Nicht alle NGOs [haben] hinreichend auf dem Schirm, den Dialog mit den Haushältern und den Finanzpolitikern zu suchen. [...] Andere...] zeigten sich jedoch eher überrascht und es gab Berührungängste“ (IP 47: 28.07.2010).

„[Mit Finanz- oder Haushaltspolitikern zu sprechen ist] seitens der NGOs immer wieder versucht worden, es muss jedoch auch von beiden Seiten ausgehen und die Haushälter haben überhaupt

---

<sup>306</sup> So bot u. a. ein von VENRO und dem Forum Umwelt und Entwicklung organisiertes Gespräch zwischen weltweiten NGO-Vertretern und Bundeskanzlerin Merkel am 16.01.2008 Gelegenheit zur Auswertung der deutschen G8-Präsidentschaft und des G8-Gipfels.

<sup>307</sup> Aus Sicht eines anderen BMZ-Vertreter hat „das Bemühen der Kirchen um den Gesamthaushalt der Entwicklungspolitik seine Wirkung getan“ (IP 25: 23.07.2010).

<sup>308</sup> Vertreter des BMZ berichten: „Die Referatsebene des BMF hat sich nur äußerst selten mit NGOs und Kirchen getroffen. Und die politische Leitung setzt sich mit denen nicht an einen Tisch wie es im BMZ der Fall ist“ (IP 25: 23.07.2010). „Vor G8- oder G20-Veranstaltungen sagten uns einige NGOs, sie bekämen kaum Zugang zum BMF. Es ist eine Kulturfrage“ (IP 28: 10.05.2010).

*kein Interesse daran, sich mit NGOs zu treffen. Die sind für sie ganz weit an der Peripherie“ (IP 27: 12.05.2010).<sup>309</sup>*

Dies scheint insbesondere für den Beginn des Untersuchungszeitraumes zutreffend, denn von der Mehrheit der befragten NGO-Vertreter wird ein zunehmend regelmäßigerer Austausch mit Haushalts- und Finanzpolitikern (vgl. u. a. IP 3: 05.11.2010, IP 10: 04.06.2010, IP 19: 27.09.2010<sup>310</sup>) berichtet.<sup>311</sup>

Betrachtet man zunächst verfügbare Informationen zur Beurteilung des Einflusses von NGOs auf den Bundeshaushalt so wird deutlich, dass – unabhängig von den tatsächlichen Etatzahlen, die später noch betrachtet werden – aus Sicht eines wissenschaftlichen Beobachters der argumentative Rückgriff auf NGOs Bundesministerin Wieczorek-Zeul bei ihrem Engagement für einen Mittelzuwachs, auf jeden Fall aber für die Verhinderung eines Abschmelzens des BMZ-Haushaltes als hilfreich attestiert wird (IP 23). Da auch seitens der Arbeitsebene des BMZ die aktive Einbindung der NGOs durch Bundesministerin Wieczorek-Zeul beschrieben (*„Aus Sicht der politischen Leitung [Wieczorek-Zeul] war die Entwicklungsfinanzierung sehr wichtig; da brauchte man die Unterstützung der NGOs“ (IP 31: 11.05.2010)*) und in weiteren Aussagen ein solcher als zumindest partieller Einfluss der NGOs deutlich wird (IP 46), kann aus der Übereinstimmung auch mit Aussagen der NGO-Seite (IP 11) ein NGO-Einfluss auf Haushaltsentscheidungen konstatiert werden. Da dieses Vorgehen in der Sache den Intentionen der NGOs entsprach und erfolgreich war, kann diese Form der Instrumentalisierung doch auch als Zeichen von Einfluss der NGOs gewertet werden.

*„Die Ministerin hat immer versucht, ein Abschmelzen des BMZ-Etats zu vermeiden. Dabei hat sie auch auf die gesellschaftliche Akzeptanz [der Entwicklungspolitik] verwiesen. Eine gesellschaftliche Kraft wie NGOs können Minister und Haushaltspolitiker nicht ignorieren. Bei Haushaltsverhandlungen haben alle Minister im Vorfeld auf den Druck der NGOs verwiesen; das hat auch teilweise gewirkt“ (IP 23: 14.07.2010; s. auch IP 10: 04.06.2010<sup>312</sup>).*

*„Auf den Aufwuchs des Entwicklungshaushalts hatte das Engagement der NGOs einen mittelbaren Einfluss. Aufgrund des Stellenwertes von Entwicklungszusammenarbeit bei einigen Bürgern und in den Kirchen [...] kommt man in der Politik zu dem Schluss, es sei gut, das Thema zu bedienen“ (IP 46: 14.07.2010).*

*„[Man kann] mit Sicherheit sagen, dass sich die finanzielle Ausstattung der Haushaltstitel [im Einzelplan 23] aufgrund des Einflusses von NGOs verändert hat. Ich habe zusammen [...] mit Mitgliedern des Haushaltsausschusses und Berichterstattern für den Einzelplan 23 Gespräche geführt. Wir haben einzelne Aufstockungswünsche begründet – und es hat funktioniert: [Es gab] Titelerhöhungen aufgrund des Drucks von NGOs u. a. bei den Titeln ‚private Träger‘ und ‚entwicklungspolitische Bildungsarbeit‘. Im Kleinen – auf fachlicher Ebene im BMZ (u. a. Länderstrategien) – hat sich [aufgrund der Arbeit der NGOs] viel verändert“ (IP 11: 23.07.2010).*

<sup>309</sup> Zudem wären Mitglieder des Haushaltsausschusses mit einem individuellen Austausch mit NGOs auch zeitlich vollkommen überlastet und inhaltlich „überfordert, weil sie nur bezüglich der gesellschaftlichen Gruppen entscheiden können“ (IP 27: 12.05.2010).

<sup>310</sup> Nach Aussage eines VENRO-Vorstandsvorsitzenden hat „VENRO ... [anlässlich der zunächst erfolgten Kürzung] der Entwicklungshilfe im Jahr 1998 mit dem Haushaltsausschuss gesprochen, nicht mit dem Entwicklungsausschuss“ (IP 10: 04.06.2010).

<sup>311</sup> Die Frage nach Hinweisen für eine Veränderung im Kontaktverhalten im Verlauf von der 14. bis 16. Legislaturperiode wird auch in den Kapiteln 6.6.5 und 6.6.8 untersucht.

<sup>312</sup> „Die Regierungsinstitutionen versuchen, ihre eigenen Positionen zu verbessern. Wenn bei den Haushaltsberatungen das BMF mit Kürzungen droht, verweist das BMZ auf den zu erwarteten Aufstand der NGOs und Kirchen. Es ist ein großer Kuhhandel der Politik“ (IP 10: 04.06.2010), bestätigt ein NGO-Vertreter.

*„Frau Wieczorek hat die NGOs gepflegt.<sup>313</sup> Diese haben es gemerkt und gerne angenommen“ (IP 33: 28.02.2010).*

*„Das BMZ und insbesondere die politische Leitung waren sehr offen für NGOs, weil sie erkannt haben, dass die NGOs strategisch sehr nützliche und gute Alliierte zur Durchsetzung eigener entwicklungspolitischer Ziele sind.<sup>314</sup> Das NGO-Umfeld war für Rot-Grün aus parteipolitischer Sicht eine wichtige Klientel“ (IP 28: 10.05.2010).*

Es muss aber in der Analyse der Haushaltsdaten unterschieden werden zwischen Veränderungen im Gesamtetat und Veränderungen bei einzelnen Haushaltstiteln ohne Veränderung des Gesamtetats. Diese Frage wird nachfolgend untersucht, da hinsichtlich der Lobbyarbeit von NGOs von einem Einfluss auf unterschiedliche Adressaten auszugehen ist. Etat-interne Verschiebungen dürften eher über BMZ und AwZ und ohne Widerstand des BMF und/oder Haushaltsausschusses (vgl. IP 47; IP 37), Etat-verändernde Zuwächse aber kaum ohne zusätzliche Adressierung der Haushaltspolitiker möglich werden.

*„Wenn das BMZ innerhalb einer gegebenen Summe für den Gesamt-Etat für den Einzelplan 23 Verschiebungen bei den Titeln vornimmt, wie es beispielsweise bei den NGOs gewesen ist, stimmt das BMF vermutlich zu“ (IP 47: 28.07.2010).*

*„Entwicklungs-NGOs können für das BMZ hilfreich sein, Zielkonflikte innerhalb der Bundesregierung in unserem Sinne zu beeinflussen“ (IP 37: 10.05.2010).*

Die NGO-Seite formuliert hier selbstbewusster und nennt die Entwicklung der Haushaltszahlen [im Bereich Entwicklungspolitik] zwischen 1999 und 2009 *„ein Beispiel für den Einfluss von NGOs. Daran kann man sehen, dass dort Einfluss [der NGOs] stattgefunden hat“ (IP 1: 20.07.2010)*, ohne aber die Realität zu verzerren, da einschränkend auf das Vorhandensein auch anderer Beweggründe für diese Entwicklung hingewiesen wird (*„nicht nur, weil wir hier gut gearbeitet haben“ [ebd.]*).

#### **6.4.2 Entwicklung der ODA und der NGO-Einfluss**

Es war schon gezeigt worden (Kap. 5.3.2, Tab. 9), dass im Untersuchungszeitraum, also von der letzten CDU/CSU/FDP-Regierung in 1998, bis zum Ende der CDU/CSU/SPD-Regierung in 2009 die ODA-Leistungen Deutschlands um 72,8 Prozent zugenommen haben. Betrachtet man die einzelnen Legislaturperioden (Tab. 30) so wird deutlich, dass die absolute ODA-Leistung Deutschlands während der ersten rot-grünen Koalition von 5,18 Mrd. Euro (1999) auf 5,65 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2002 und somit um 9,1 Prozent anstieg, ohne dass jedoch dadurch die ODA-Quote (von 0,26 Prozent nach 0,27 Prozent) eine relevante Veränderung in Richtung auf das im Koalitionsvertrag 1998 bestätigte akzeptierte 0,7-Prozent-Ziel erfuhr. Der Haushalt des BMZ sank sogar in dieser Zeit von 3,99 Mrd. Euro auf 3,76 Mrd. Euro. In der zweiten rot-grünen Koalition stiegen die ODA-Leistungen deutlich auf 8,11 Mrd.

<sup>313</sup> Aus Sicht eines NGO-Vertreters kam *„der große Umbruch mit Wieczorek-Zeul. Zu Beginn ihrer Amtszeit hat ihr eine Gruppe – darunter die Autoren des ‚Entwicklungspolitischen Memorandums‘ (...) – stark zugearbeitet. Und bereits 1998 veranstaltete Wieczorek-Zeul beispielsweise eine Konferenz mit dem ‚Utstein-Club‘ und NGOs“ (IP 10: 04.06.2010).*

<sup>314</sup> Ein Vertreter des BMZ bestätigt: *„Während ich zu Beginn eher restriktiv hinsichtlich der Kontakte zu NGOs war, habe ich irgendwann begriffen, dass sie eigentlich unsere Alliierten sind“ (IP 47: 28.07.2010).*

Euro und damit die ODA-Quote auf 0,36 Prozent an. Der BMZ-Haushalt verzeichnete in dieser Zeit einen Zuwachs von 4,4 Prozent.

Tabelle 30: Volumen des Einzelplans 23 und ODA (Leistung und Quote) in den einzelnen Legislaturperioden des Untersuchungszeitraums

Jahr	EP 23 (BMZ)	ODA-Leistungen	ODA-Quote
	<i>in Mio. Euro</i>		
<b>1998</b>	4.052	5.020	0,26
<b>Haushalte der ersten Regierung Schröder</b>			
<b>1999</b>	3.997	5.177	0,26
<b>2000</b>	3.675	5.458	0,27
<b>2001</b>	3.790	5.571	0,27
<b>2002</b>	3.759	5.650	0,27
<b>Haushalte der zweiten Regierung Schröder</b>			
<b>2003</b>	3.756	6.005	0,28
<b>2004</b>	3.741	6.064	0,28
<b>2005</b>	3.926	8.112	0,36
<b>Haushalte der ersten Regierung Merkel</b>			
<b>2006</b>	4.131	8.313	0,36
<b>2007</b>	4.839	8.978	0,37
<b>2008</b>	5.218	9.693	0,38
<b>2009</b>	5.735	8.674	0,35
<b>Haushalt der zweiten Regierung Merkel</b>			
<b>2010</b>	5.975	9.804	0,39

Quelle: Daten 1998-2008 aus: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe* (2009);  
Daten 2009-2010 aus: *Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik* (2013: 29)

Die sogenannte schwarz-rote Koalition (d. h. die sog. erste Merkel'sche „große“ Koalition) erhöhte den BMZ-Haushalt dann kontinuierlich bis auf 5,74 Mrd. Euro und somit um fast 46,1 Prozent gegenüber dem letzten rot-grünen Haushalt 2005. Die ODA-Quote stieg 2008 auf 0,38 Prozent; fiel jedoch 2009 wieder auf 0,35 Prozent. Mit 9,69 Mrd. Euro hatte die



ODA-Leistung 2008 ihren Spitzenwert. Für 2010 hatte die CDU/CSU/SPD-Koalition weitere Anstiege, sowohl für den BMZ-Haushalt wie für die ODA-Leistung geplant, die in ähnlichem Umfang auch durch die neue CDU/CSU/FDP-Koalition realisiert wurden. Die ODA-Quote erreichte damit einen zuletzt zu Beginn der 1990er-Jahre erzielten Spitzenwert von 0,39 Pro-zent. Im Vergleich zu 1998 wurden somit die deutschen ODA-Leistungen nahezu verdoppelt und die deutsche ODA-Quote um rund 50 Prozent erhöht.

In der Beurteilung der Veränderungen sind die befragten Experten aus der Exekutive eher der Meinung, dass unter der rot-grünen Regierung bis 2005 keine bzw. „keine nennenswerten Steigerungen“ (IP 29: 29.11.2010; IP 37: 16.02.2010) eingetreten sind. Relevante Steigerungen (absolut und relativ) werden erst der ersten Regierung Merkel (große Koalition) attestiert.<sup>315</sup> Diese setzten sich in den nachfolgenden anderen Regierungskonstellationen fort.

Allerdings ist bei der Bewertung der ODA-Entwicklung (Leistung wie Quote) kritisch zu beachten, dass im Laufe der Jahre die Geber weit mehr unter den Begriff ODA subsumieren (u. a. Schuldenerlass, Katastrophenhilfe, Verwaltungskosten in den Entwicklungsinstitutionen der Geberländer) als in der ursprünglichen OECD-Definition vereinbart ist (dazu auch Raffer 1999). Daher wird von einer Reihe von Autoren davon ausgegangen, dass die ‚tatsächliche‘ ODA im Sinne der Ausgangsdefinition niedriger ausfällt (vgl. Walther 2001: 22).

Unabhängig von der Diskussion um die ODA als Variable und deren notwendige, aber ausstehende inhaltliche Neudefinition sind die NGOs als beständige Forderer der Erfüllung der 0,7-Prozent-Vereinbarung unbestritten – und sehen sich auch selbst so. Ihnen wird von den Interviewpartnern aus Legislative und Exekutive konzidiert, dass der Beschluss über den ODA-Stufenplan der Europäischen Union nicht zuletzt ohne die tatkräftige Unterstützung der NGOs nicht zustande gekommen wäre (u. a. IP 44: 27.09.2010, IP 37: 10.05.2010, IP 35: 19.07.2010, IP 28: 10.05.2010, IP 29: 11.02.2010<sup>316</sup>; aber auch IP 19: 27.09.2010, IP 12: 11.05.2010). Auch der bei Ankündigungen von Kürzungen des BMZ-Haushaltes artikulierte wirksame Protest der NGOs wird als unterstützendes Engagement der NGOs bewertet.

*„Das Festhalten am 0,7-Prozent-Ziel hat zum ODA-Stufenplan geführt und ist im Wesentlichen von NGOs erreicht worden“ (IP 35: 19.07.2010).*

*„VENRO hat wiederholt Stellungnahmen und Presseerklärungen formuliert und die ‚ODA Task Force‘ innerhalb der AG IFA [von VENRO] gezielt Lobbygespräche zur ODA, u. a. mit Weltbank-Vertretern oder [...] im BMZ geführt“ (IP 7: 04.06.2010).*

*„Als die Weltbank einen neuen Schuldenrahmen einführen wollte, wurde ein Ampelverfahren mit Schwellen, Kriterien und Zulassungsgrößen entwickelt. Ich habe damals einen Vorschlag gemacht, den die Ministerin in das Gespräch mit den Gouverneuren mitnehmen wollte. Ich kann nicht kontrollieren, ob das stattgefunden hat, aber letztlich gab es eine leichte Verschiebung in die*

---

<sup>315</sup> „Im Jahr 2005 war die Summe der BMZ-Haushalt/Einzelplan 23 niedriger als noch 1998 zu Beginn der rot-grünen Bundesregierung. Die Ausgaben der von der Bundesregierung resultierenden ODA sind von 1998 bis 2005 nicht gestiegen“ (IP 37: 16.02.2010). Auch ein weiterer Vertreter des BMZ nennt den „Anstieg des BMZ-Haushalts unter Rot-Grün nicht nennenswert“ (IP 29: 11.02.2010). Erst „unter der großen Koalition kam dann der Anstieg“ (ebd.).

<sup>316</sup> IP 29 (11.02.2010) sieht die Aufstellung des europäischen ODA-Stufenplans in einem Prozess, der durch den Millenniumsgipfel mit der weltweiten Armutskampagne und dem ‚Aktionsplan 2015‘ der Bundesregierung ausgelöst worden war und schrittweise Aufmerksamkeit für entwicklungspolitische Belange erzeugt habe. In diesem Sinne bewertet er den zweistelligen Zuwachs für Entwicklungspolitik im Bundeshaushalt 2008 und 2009 als „das Ergebnis einer Gesamtanstrengung“ (ebd.).

*Richtung, die ich vorgeschlagen hatte. Ob dies auf eine solche Intervention zurückzuführen ist, kann man nur vermuten“ (IP 7: 04.06.2010).*

#### 6.4.3 Einfluss von VENRO auf die Bundeshaushaltsprozesse 1998 bis 2010

Ein weiterer Ansatz zur Beurteilung des NGO-Einflusses auf finanzpolitische Entscheidungen von Regierung und Parlament ist die Analyse der NGO-Lobbyaktivitäten zur Entwicklungsfinanzierung im Beratungsgang der Aufstellung und Verabschiedung des Bundeshaushaltes. Beschränkt ist die Analyse auf Aktivitäten von VENRO, da VENRO als Verband auch im Anhörungsprozeß beteiligt sein konnte (Tab. 31). Als Datenquelle wurden weitestgehend Archivmaterialien von VENRO, aber auch Interview-Aussagen der Experten genutzt.

Für das **Haushaltsjahr 1999** liegen Dokumente über Aktivitäten aus 1998 bei VENRO nicht vor. Ersatzweise wird daher der 7. Bericht ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik‘, der in 1999 erschien, herangezogen (Tab. 31, Zeile 6 – Spalte 1999<sup>317</sup>), in dem es zum Einzelplan 23 heißt: „Das endgültige Budget des BMZ für 1999 liegt demnach bei 7,763 Mrd. DM – damit immer noch über dem Ansatz der alten Regierung. [...] Wenn nun die tatsächlichen BMZ-Ausgaben von 7,925 Mrd. DM in 1998, dem letzten Jahr der alten Regierung, mit den für 1999 zu erwartenden Ressourcen des BMZ von 7,859 Mrd. DM verglichen werden, zeigt sich, dass die neue Regierung den Abwärtstrend der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nicht gestoppt, sondern im Gegenteil eine weitere Absenkung zu verantworten hat“ (Fues et al. 1999: 5 f.). Direkte Interventionen sind nicht nachweisbar.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das **Haushaltsjahr 2000** (Tab. 31, Spalte 1999) wurde am 13.08.1999 vom BMF an das Parlament überstellt und in erster Lesung vom Bundestag vom 15.-17.09.1999 (Zeile 2 – Spalte 1999) diskutiert. Nach Überweisung des Gesetzentwurfs an den Haushaltsausschuss bot sich die Möglichkeit für Interessenvertreter, ihre Kontakte in die Legislative zu nutzen: zwischen der Überweisung des Gesetzentwurfs an den Bundestag und der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum des Bundestages vom 23.-25.11.1999 lagen somit im Jahr 1999 ca. 90 nutzbare Tage (13.08. bis 25.11.1999). In diesem Zeitraum finden schriftliche Stellungnahmen und Publikationen des Dachverbands VENRO und einzelner NGOs<sup>318</sup> sowie gezielte Lobby-Gespräche mit ausgewählten Fach- und Haushaltspolitikern der Legislative und Exekutive statt. So bezog VENRO in dem Positionspapier ‚Sparhaushalt oder Politikwechsel? Perspektiven der Entwicklungsfinanzierung‘ (Molt, int. Dok. 29.09.1999; Zeile 5 – Spalte 1999) schriftlich Stellung zu den für das Jahr 2000 von der Bundesregierung beschlossenen Sparmaßnahmen für den Bundeshaushalt<sup>319</sup> 2000 und die sich daraus ergebenden Kürzungen der Einzelpläne – von denen der Einzelplan 23 überdurchschnittlich stark (um 8,4 Prozent im Vergleich zu 1,5 Prozent Absenkung des gesamten Bundesetats gegenüber 1999) betroffen war. In diesem Papier diskutierte der VENRO-Vorstandsvorsitzende die politischen Auswirkungen der Kürzungen des BMZ-Etats. Er kritisierte, „nach dem vom Kabinett beschlossenen Finanzplan für die Jahre 1999 bis 2003 würde der Anteil des BMZ-

<sup>317</sup> Die Spaltenbezeichnung bezieht sich auf das Jahr der Gesetzgebung, nicht auf das Haushaltsjahr.

<sup>318</sup> U. a. Germanwatch mit der publizierten Analyse des BMZ-Haushalts der Jahre 1996 bis 2000.

<sup>319</sup> Bei durch den Bundesfinanzminister festgelegten Sparmaßnahmen, die sich auf alle Ressorts prozentual gleichermaßen auswirken, wird von einer sogenannten ‚globalen Minderausgabe‘ gesprochen.

Haushalts am Gesamthaushalt von 1,6 Prozent (1999) auf 1,3 Prozent (2003) zurückgehen. Die für die Entwicklungszusammenarbeit wichtigen mehrjährigen Verpflichtungsermächtigungen sollen sogar um fast 60 Prozent von 7,5 Mrd. DM auf 3,15 Mrd. DM begrenzt werden“ (Molt, int. Dok. 29.09.1999: 1). Die ODA sinke damit bis zum Jahr 2003 voraussichtlich auf unter 0,20 Prozent (vgl. ebd.). Der Verband ging davon aus, „dass die Bundesregierung nicht bereit ist, ihr Sparprogramm zugunsten des Entwicklungshilfeeinsatzes zu ändern. Der Einfluss der wenigen entwicklungspolitisch engagierten Politiker und die Lobbyarbeit der deutschen kirchlichen und privaten Nichtregierungsorganisationen auf die Bundesregierung werden vermutlich nicht ausreichen, hier eine Änderung herbeizuführen“ (a. a. O.: 8).

VENRO regte zugleich ein Nachdenken über neue Wege der Finanzierung an<sup>320</sup> und diskutierte diese sowie die prekäre Haushaltslage im Bereich der Entwicklungspolitik im Rahmen eines Fachgesprächs (FG) zwischen NGO-Vertretern, Vertretern der Exekutive (Staatssekretär Stather) und der Legislative am 01.10.1999 in Berlin (Zeile 5 – Spalte 1999). Von den Vertretern der Legislative wurde eine zukünftig noch stärkere Kooperation von Regierung und NGOs angemahnt, da NGOs als die stärksten ‚Mitspieler‘ des BMZ zu betrachten seien (VENRO, int. Dok. 06.10.1999). Der Verband führte den Dialog mit den staatlichen Vertretern der Entwicklungspolitik fort, u. a. in einem weiteren Fachgespräch<sup>321</sup> zu den ‚mittelfristigen Perspektiven des BMZ-Haushalts‘<sup>322</sup> am 05.04.2000 in Berlin und mit einem Hintergrundpapier (Zeile 5 – Spalte 2000). VENRO kritisierte in diesem Zusammenhang, dass die Bundesregierung ihre Versprechen im Bereich der Entwicklungspolitik (0,7-Prozent des BNE für ODA, Koalitionsvereinbarung, Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder im März 2002 etc.) nicht einhalte (vgl. VENRO, int. Dok. 05.04.2000).

Geplante Kürzungen für die kirchlichen und privaten Träger der Entwicklungszusammenarbeit sowie für den Titel ‚Entwicklungspolitische Bildung‘ konnten im parlamentarischen Beratungsverfahren für den Haushalt 2000 teilweise rückgängig gemacht werden und wurden von VENRO mit eigenen Interventionen in Zusammenhang gebracht (s. a. a. O.: 5 f.). Die Forderung nach „verstärkter Förderung der entwicklungspolitischen Arbeit der NGOs“ (ebd.) wurde begründet mit der „nicht zu unterschätzende[n] Rolle [von] NGOs bei der gesellschaftlichen Verankerung der Entwicklungspolitik“ (ebd.), die zusätzliche Finanzmittel – u. a. für eine Stiftung zur Förderung der Inlandsarbeit (vgl. a. a. O.: 6; s. dazu auch Kap. 6.4.4) – notwendig mache.

---

<sup>320</sup> Der Verband schlug vor, die bilaterale FZ durch den Ersatz von Krediten durch Zinssubventionen und einen Garantiefonds zu ändern sowie den EEF aus dem Haushalt der EU und nicht mehr aus dem entwicklungspolitischen Teil des Bundeshaushalts zu finanzieren (vgl. Molt, int. Dok. 29.09.1999: 8).

<sup>321</sup> Bei dem Fachgespräch waren seitens der Exekutive Staatssekretär Stather mit zwei Referatsleitern, seitens der Legislative drei Mitglieder des AwZ und vier Mitglieder des Haushaltsausschusses vertreten.

<sup>322</sup> Die mittelfristige Finanzplanung (Stand 2000) sah vor, das Budget bis 2003 auf 6.703,9 Mio. DM abzusenken (vgl. Fues 1999: 12).

Zellen-Nr.	Aktion	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Gesetzentwurf der Bundesregierung: "Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für ...."	s. 1999 (1)	05.02. für HJ 1999; 13.08. für HJ 2000	18.08. für HJ 2001	17.08. für HJ 2002	29.11. für HJ 2003	15.08. für HJ 2004	13.08. für HJ 2005	s. 2006 (1)	17.03. für HJ 2006; 11.08. für HJ 2007	10.08. für HJ 2008	08.08. für HJ 2009	24.06. für HJ 2010
2	1. Beratung im Bundestag		23.-26.02. für HG 1999; 15.-17.09. für HG 2000	12.-15.09. für HG 2001	11. und 26.-27.09. für HG 2002	3.-5.12. für HG 2003	9.-12.09. für HG 2004	7.-10.09. für HG 2005		28.-31.03. für HG 2006; 5.-8.09. für HG 2007			
3	2. Beratung im Bundestag		4.-6.5. für HG 1999; 23.-25.11. (Ann. EP 23) für HG 2000	28.11.-1.12. (Ann. EP 23) für HG 2001	27.-29.11. (Ann. EP 23) für HG 2002		18.-20.03. (Ann. EP 23) für HG 2003; 25.-27.11. (Ann. EP 23) für HG 2004	23., 24., 25.11.2004 (Ann. EP 23)		20.-23.06. (Ann. EP 23) für HG 2006; 21.-24.11. (Ann. EP 23) für HG 2007			
4	3. Beratung im Bundestag		06.05. für HG 1999; 26.11. für HG 2000	01.12. für HG 2001	30.11. für HG 2002		20.03. für HG 2003; 28.11. für HG 2004	26.11. für HG 2005		23.06. für HG 2006; 24.11. für HG 2007	28.11. (EP 23) für HG 2008		
5	VENRO-Aktivitäten		sSt 29.09.; FG 01.10.	FG 05.04.; P Juli; P Dez.	B an BMF Mai.; FG 05.06.	PP Okt.	HP 10.09.		FK 07.10.	BG 10.05. BG 05.09.	BG 13.09. PM 29.11.	[GBK 19.02.] BG 18.09. PP Sept.	FK 06.04. PM 24.06.
6	NGO-Stellungnahmen, insb. Bericht „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ (WdE); Publikationsdatum	08.1998 6. WdE 1997/1998	09.1999 7. WdE 1998/1999	11.2000 8. WdE 1999/2000	11.2001 9. WdE 2000/2001	11.2002 10. WdE 2001/2002	11.2003 11. WdE 2002/2003	09.2004 12. WdE 2003/2004	11.2005 13. WdE 2004/2005	s. 2007 (1)	01.2007 WdE 2005/2006; 11.2007 WdE 2006/2007	10.2008 16. WdE 2007/2008	10.2009 17. WdE 2009
7	Haushaltsgesetz vom ...	22.12.1997 BHP 1998	21.06.1999 BHP 1999	22.12.1999 BHP 2000	21.12.2000 BHP 2001	20.12.2001 BHP 2002	30.04.2003 BHP 2003; Nachtrags- haushalts- gesetz 2003; 18.02.2004	18.02.2004 BHP 2004	03.03.2005 BHP 2005	18.07.2006 BHP 2006	21.12.2006 BHP 2007	22.12.2007 BHP 2008	21.12.2008 BHP 2009

Legende:

Ann=Annahme; B=Brief; BHP=Bundeshaushaltsplan; BG=Berichterstatter-Gespräch; FG=Fachgespräch; FK=Forderungskatalog;  
 GBK=Gespräch Bundeskanzlerin; HG=Haushaltsgesetz; HJ=Haushaltsjahr; HP=Hintergrundpapier; P=Paper; PP=Positionspapier;  
 PM=Pressemitteilung; sSt= schriftliche Stellungnahme

Tabelle 31: VENRO-Aktivitäten zu den Bundeshaushaltsplänen 1998 - 2009  
 (Großformat s. Anhang 5)

In einem internen Papier des Referats 305 im BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 2001) findet sich eine detailliert positive Wertung hinsichtlich der Zusammenarbeit mit deutschen NGOs, wie sie im Übrigen auch von mehreren Interviewpartnern bestätigt wurde (s. auch Kap. 6.6).

*„Die langjährige Zusammenarbeit zwischen BMZ und deutschen NGO im Zuwendungsbereich<sup>323</sup> gestaltet sich zur Zeit weitgehend unproblematisch und ist durch eine intensive vertrauensvolle Kooperation geprägt. Dies hat sich auch u. a. während der Debatten um drohende Haushaltskürzungen gezeigt: Die NGO haben ihre Rolle als entwicklungspolitische Lobby voll wahrgenommen, sie haben sowohl das BMZ in seinen Bemühungen unterstützt als auch im parlamentarischen Raum und in der Öffentlichkeit deutlich auf die Bedeutung der EZ für die Lösung der Zukunftsaufgaben hingewiesen“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2001: 1).*

Die Lobbyarbeit des Verbandes zum Bundeshaushalt für das **Jahr 2001** wurde u. a. in Form eines im Juli 2000 veröffentlichten Kommentars<sup>324</sup> zum Regierungsentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für 2001 fortgeführt (Tab. 31, Zeile 5 – Spalte 2000). Im Dezember 2000 untersuchte VENRO die erste Hälfte der Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung aus entwicklungspolitischer Sicht (ebd.). Die Ergebnisse wurden unter dem Titel ‚Positive Ansätze, unerfüllte Versprechen – Zwei Jahre rot-grüne Entwicklungspolitik‘ veröffentlicht (VENRO, 2002) und verglichen die Leistungen der Regierung mit einem Ende 1998 vorgelegten Forderungskatalog. VENRO bezeichnet die ersten beiden Jahre der rot-grünen Regierung für die Entwicklungspolitik als enttäuschend, sieht aber für 2001 eine Trendwende und begrüßt die für 2001 beschlossene, von NGOs schon lange geforderte Aufstockung des BMZ-Etats wie auch die Verbesserung des Dialogs zwischen BMZ und NGOs.

Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland bemängelten im November 2000 in ihrem Bericht ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik‘ (Zeile 6 – Spalte 2000) die drastische Sparpolitik im BMZ-Haushalt, die einen Rückschlag für die Entwicklungspolitik darstelle. Insbesondere die überproportionalen Beiträge des BMZ zum Haushaltskonsolidierungskurs der Bundesregierung wurden kritisiert, der Stopp eines weiteren Rückganges beim Anteil des BMZ am Gesamthaushalt gefordert und eine Umkehrung des Trends angestrebt (vgl. Molt, int. Dok. 29.09.1999: 1-9). Auch VENRO forderte eine Anhebung des im Haushaltsjahr 2000 gesunkenen Stellenwerts der privaten Trägerorganisationen bzw. NGOs (vgl. a. a. O.: 2-4).

Auch das für die **Haushaltsaufstellung 2002** im Mai 2001 formulierte Schreiben von VENRO an Bundesfinanzminister Eichel (Zeile 5 – Spalte 2001) kam zwar zeitgerecht im Prozess, verknüpfte aber ein Lob für den Mittelanstieg um 4,6 Prozent beim BMZ in 2001 mit Kritik an der langfristigen Finanzplanung für den Einzelplan 23, die für das Jahr 2002 nur noch umgerechnet 3,759 Mrd. Euro für die Entwicklungszusammenarbeit vorsah (vgl. Hermle 05.2001). Der Hinweis, dass zur Erreichung des Etatvolumens wie bei der Regierungsübernahme 1998 rund 174,5 Mio. Euro durch Umschichtungen innerhalb des Bundeshaushalts machbar sein müssten, dürfte wegen des Fehlens eines konkreten Vorschlags eher

---

<sup>323</sup> Das heißt, Kirchen, Stiftungen, Sozialstruktur, Private Träger, Nahrungsmittelhilfe, Bildungsarbeit und – damals beginnend – Ziviler Friedensdienst.

<sup>324</sup> Titel: ‚Aufwärtstrend oder Mogelpackung? Was sich hinter dem BMZ-Haushalt 2001 verbirgt‘.

ungünstig gewirkt haben, wenn man die nachfolgende Aussage eines Mitglieds des Haushaltsausschusses richtig interpretiert:

*„Anstatt Energien freizusetzen und eine bessere Lösung zu erarbeiten, geht oft die Maulerei los; das ist nicht hilfreich“ (IP 44: 27.09.2010).*

Um ‚Haushaltspolitischen Perspektiven für den Einzelplan 23‘ mit Vertretern der Politik zu diskutieren, lud VENRO am 05.06.2001 in Berlin zu einem Fachgespräch ein (Zeile 5 – Spalte 2001). In einem Hintergrundpapier für die Veranstaltung bewertete der Verband die kurz zuvor in Barcelona beschlossene Erhöhung der deutschen ODA-Leistungen auf 0,33 Prozent ODA-Quote bis zum Jahr 2006 als „richtiges politisches Signal, [das] aber deutlich hinter den Erwartungen der Nichtregierungsorganisationen“ (VENRO, int. Dok. 2002: 2) zurückbleibe. Der Verband forderte Bundesregierung und Bundestag auf, das BMZ in der nächsten Legislaturperiode als ‚Zukunftsministerium‘ politisch aufzuwerten und – zusätzlich zu einer Etat-Erhöhung – alternative Finanzierungsinstrumente zu prüfen<sup>325</sup> (vgl. a. a. O.: 4), wie im Rahmen der FfD-Konferenz in Monterrey (Kap. 6.2) diskutiert und im Abschlussdokument verankert worden war. Nach der Bundestagswahl folgten dann im Oktober 2002 zehn Forderungen ‚für eine starke Entwicklungspolitik im Zeitalter der Globalisierung‘ (VENRO, int. Dok. 2002) an die neue, aber bezüglich der politischen Zusammensetzung (rot-grüne Koalition) sowie der Leitung des BMZ (SPD) unveränderte Bundesregierung.

Für das **Haushaltsjahr 2003** findet sich bei VENRO lediglich im Oktober 2002 nach der Wahl eine Pressekonferenz (Tab. 31, Zeile 5 – Spalte 2002) als Aktivität, denn die dritte Lesung des Haushaltentwurfs war wahlbedingt nicht mehr in 2002 erfolgt.

Zum **Haushaltsjahr 2004** diskutierte VENRO in einem Hintergrundpapier (VENRO int. Dok. 10.09.2003) die haushaltspolitischen Perspektiven für den Einzelplan 23 (Zeile 5 – Spalte 2003). Ende November 2003 wurde der Bundeshaushalt 2004 durch den Bundestag verabschiedet. Der Einzelplan 23 wurde nominal um 0,4 Prozent auf 3,783 Mrd. Euro erhöht. Infolge einer (erneuten) ‚globalen Minderausgabe‘ für das Haushaltsjahr 2004 würde diese Mittelsteigerung, so kritisierte u. a. VENRO, aufgehoben, sodass dem Ministerium letztlich nur rund 3,744 Mrd. Euro zur Verfügung standen (vgl. Mikota/Starmanns 2003: 3). In dem o. g. Hintergrundpapier hinterfragte der Verband kritisch, wie die Bundesregierung angesichts der aus Verbandssicht mangelhaften Etaterhöhung die beim Europäischen Rat in Barcelona im März 2002 zugesagten 0,33 Prozent des BNE für Entwicklung bis 2006 erreichen wolle (vgl. ebd.).

Für das **Jahr 2005** waren in der mittelfristigen Finanzplanung 3,843 Mrd. Euro für den Einzelplan 23 vorgesehen, das heißt 60 Mio. Euro bzw. 1,6 Prozent mehr als im Haushalt 2004 (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2005). Diese geringe Etatsteigerung entsprach jedoch nicht den Zusagen der Bundesregierung im Rahmen des EU-Stufenplans für die ODA. Auf diese Differenz machte auch die im Dezember 2005 veröffentlichte Überprüfung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit des OECD-DAC aufmerksam. Der DAC begrüßte die

---

<sup>325</sup> Darunter die Besteuerung internationaler spekulativer Devisentransaktionen (vgl. die im Auftrag des BMZ von Prof. Spahn erarbeitete Studie; später als ‚Spahn-Steuer‘ bekannt), die Besteuerung des CO<sub>2</sub>-Verbrauchs, des Flugverkehrs oder der Nutzung der Weltmeere oder des Weltraums zur Sicherung des Zugangs aller Menschen zu globalen öffentlichen Gütern.

Selbstverpflichtungen der Bundesregierung zu einer Erhöhung der ODA im Sinne des Stufenplans der EU (vgl. OECD 2005<sup>326</sup>).

Die im November 2005 neu ins Amt gekommene Bundesregierung wurde jedoch dringend aufgefordert, einen konkreten Plan zur Umsetzung des EU-Stufenplans vorzulegen – womit die Forderung der NGOs aus dem Vorjahr Unterstützung fand. In einem deutschen Umsetzungsplan für den EU-Stufenplan solle die Bundesregierung u. a. darlegen, inwieweit sich die zugesagten Mittelerhöhungen aus zusätzlichen Haushaltsmitteln und innovativen Finanzierungsmechanismen speisten (vgl. OECD 2005).

VENRO formulierte nach der Bundestagswahl ‚Entwicklungspolitische Forderungen an die Leiter der Koalitionsverhandlungen‘ (Hermle 07.10.2005), um die Entscheidungen in der Entwicklungspolitik mit beeinflussen zu können (Tab. 31, Zeile 5 – Spalte 2005). Die Forderungen des Verbandes basierten auf vorliegenden Verbands-Publikationen, wodurch ein Konsens der Mitgliedsorganisationen gewährleistet war.

Für das **Haushaltsjahr 2006** finden sich bei VENRO Kommentierungen insbesondere für die NGO-relevanten Titel (Kap. 6.4.4.2), die entgegen der Ankündigung der Bundesregierung gegenüber dem Vorjahr nicht erhöht worden waren. Konkret fordert VENRO die Rücknahme einer Kürzung für den Zivilen Friedensdienst, und für die mittelfristige Haushaltsplanung eine kontinuierliche Steigerung bis 2010 der Mittel für zivilgesellschaftliche Organisationen (vgl. VENRO-Vorstand, int. Dok. 20.09.2005).

Im Zusammenhang mit dem Haushalt 2006 trafen VENRO-Vertreter am Vortag (10.05.2006) der Beratungen im Haushaltsausschuss (Zeile 5 – Spalte 2006) mit dem CDU/CSU-Berichterstatte für den Einzelplan 23 im Haushaltsausschuss, Borchert, in Berlin zusammen, um über den aktuellen Stand im parlamentarischen Beratungsverfahren für den Etat 2007, die mittelfristige Finanzplanung für den BMZ-Etat, innovative Finanzierungsinstrumente sowie die Entwicklung der deutschen ODA-Quote zu diskutieren. Da aber der Einzelplan 23 bereits am 11.05.2006 im Haushaltsausschuss beraten wurde und das Gespräch somit erst am Vortag der Beratungen stattfand, ist ein direkter Einfluss im Hinblick auf Abstimmungsverfahren innerhalb der Fraktionen als sehr unwahrscheinlich zu bewerten.

Aus Sicht der Verbandsvertreter „zeigte sich Borchert gut informiert über den BMZ-Etat und die Mittelfristige Planung und sehr offen für den weiteren Dialog hinsichtlich des parlamentarischen Beratungsverfahrens für den Etat 2007 und die mittelfristige Finanzplanung sowie der diesbezüglichen VENRO-Vorschläge“ (Warning et al., int. Dok. 12.05.2006). Um die Forderungen rechtzeitig in die weiteren, für die vom 05. bis 08.09. geplanten parlamentarischen Beratungen einbringen zu können, fand am 05.09.2006 nochmals ein Gespräch mit Borchert sowie dem SPD-Berichterstatte Hoffmann statt (Zeile 5 – Spalte 2006). Dabei sollte die schon beim Gespräch mit Borchert am 10.05.2006 geäußerte Bitte, die VENRO-Position zum BMZ-Etat 2007 rechtzeitig einzubringen, aktualisiert werden. Dazu überreichte VENRO den beiden Berichterstattern ein kurzes Forderungspapier mit der Forderung, „die Mittel für zivilgesellschaftliche Organisationen mindestens proportional zum Etat zu erhöhen“ (Warning

---

<sup>326</sup> DAC betont, dass die Bundesregierung im Rahmen ihrer Bemühungen um Erfüllung der internationalen Verpflichtungen (MDGs) beträchtliche Fortschritte bei der Anpassung ihrer Politiken und Ansätze erzielt hat (vgl. Kurzfassung der wichtigsten Ergebnisse des OECD-Berichts unter <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf>; Zugriff: 11.04.2015).

et al., int. Dok. 06.09.2006), wofür die Abgeordneten grundsätzlich Verständnis gezeigt hätten (ebd.).

Am 05.07.2006 hatte das Kabinett den Entwurf der Bundesregierung für den **Bundeshaushalt 2007** – inklusive mittelfristiger Finanzplanung – verabschiedet. Für das Haushaltsjahr 2007 standen demnach insgesamt 4,5 Mrd. Euro für die Entwicklungs-zusammenarbeit zur Verfügung. Damit wurde der Entwicklungsetat (Epl. 23) gegenüber dem Etat für 2006 (4,176 Mrd. €) um rund 324 Mio. Euro oder 7,8 Prozent erhöht.<sup>327</sup>

VENRO sah im Regierungsentwurf für den BMZ-Haushalt 2007 deutlich erkennbar den „politischen Willen der Bundesregierung, die Haushaltsmittel für Entwicklungspolitik zu erhöhen“ (VENRO, int. Dok. 2006) und machte dies „u. a. am seit 2003 steigenden Anteil des Entwicklungsetats am Bundeshaushalt – von 1,45 Prozent 2003 trotz angespannter Haushaltslage auf 1,68 Prozent 2007“ – fest (ebd.).

Der für das **Haushaltsjahr 2008** geplante Mittelaufwuchs von 667 Mio. Euro (auf 5,16 Mrd. Euro Gesamtetat) wurde in der Debatte zum Einzelplan 23 im Plenum des Bundestages am 28.11.2007 auch durch den stellvertretenden Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Vaatz, als großer Fortschritt bezeichnet (vgl. Vaatz 2007 Drs. 16/6419). Der Haushaltsentwurf 2008 sehe „für den Einzelplan 23 den höchsten Zuwachs vor, den ein Entwicklungshilfshaushalt jemals im Deutschen Bundestag erfahren hat“ (ebd.). Vaatz gratulierte Bundesministerin Wieczorek-Zeul und verwies zugleich auf die Unterstützung, die das Ressort aus dem Kanzleramt erhalten habe.

Mit dieser Anmerkung untermauert Vaatz, was auch durch Aussagen einiger Interviewpartner aus dem staatlichen und dem nicht staatlichen Bereich der Entwicklungspolitik bestätigt wird – dass politische Entscheidungen für entwicklungspolitische Ziele maßgeblich beeinflusst werden, wenn es gelingt, auf höchster Ebene (hier Bundeskanzlerin Merkel, 1999 Bundeskanzler Schröder) Unterstützung zu erlangen.

VENRO kommentierte die Debatte zum Einzelplan 23 für 2008 (Tab. 31, Zeile 5 – Spalte 2007) am Folgetag (29.11.2007): „Wir begrüßen die erfreuliche und überfällige Steigerung des Entwicklungsetats um knapp 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr“, (VENRO PM 29.11.2007).<sup>328</sup> Durch die zusätzlichen 667 Mio. Euro für das BMZ im Haushaltsjahr 2008 erhielt das BMZ den Großteil der beim G8-Gipfel zugesagten 750 Mio. Euro für Entwicklungszusammenarbeit (ODA). Da darüber hinaus keine weitere Erhöhung vorgesehen war, kritisierte der Verband, dies bedeute „für den Entwicklungsetat ein Nullwachstum“ (ebd.). VENRO forderte die Mobilisierung zusätzlicher Haushaltsmittel in Höhe von 1,2 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. ebd.), löste damit aber bei Entscheidungsträgern in der Politik Unverständnis aus, die von VENRO deutlicheres Lob für erfolgreiche Verhandlungsführung erwartet hätten (s. dazu u. a. IP 43: 09.11.2010, IP 3: 05.11.2010).

Dennoch kann von einem insgesamt kooperativen Austausch zwischen BMZ und NGOs ausgegangen werden, denn es findet sich bei VENRO ein internes Papier des Ministeriums über die ‚Entwicklungspolitischen Schwerpunkte‘ des BMZ für 2008/2009 (Bundes-

<sup>327</sup> Die Erhöhung des Entwicklungsetats machten in erster Linie zusätzliche Haushaltsmittel für die bilaterale EZ, die Weltbankgruppe und den Europäischen Entwicklungsfonds aus.

<sup>328</sup> Der Verband kritisierte jedoch die Entscheidung des BMZ, den Haushaltstitel für private Träger vergleichsweise gering auszubauen und die zusätzlichen Haushaltsmittel vor allem in die staatlich-bilaterale Entwicklungszusammenarbeit und in multilaterale Einrichtungen zu lenken (vgl. VENRO PM 29.11.2007).



ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 30.11.2007), das dem Verband für die Ausrichtung seiner Lobby- und Advocacy-Arbeit durchaus hilfreich sein konnte.

Auch für den **Haushalt 2009** kamen VENRO-Vertreter mit den Berichterstattem für den Einzelplan 23, Borchert (CDU/CSU) und Bonde (Die Grünen), am 18.09.2008 zu einem Austausch zusammen (Zeile 5 – Spalte 2008). Sie übergaben dabei u. a. das aktuelle Positionspapier des Verbandes zu ‚Financing for Development‘, kommentierten den Entwurf des Einzelplans 23 für 2009 und stellten eine Initiative zur Stärkung der entwicklungs-politischen Inlandsarbeit vor. „Borchert machte deutlich, dass er – außer der Versteigerung von CO<sup>2</sup>-Zertifikaten – keine neuen Initiativen für innovative Finanzierungs-instrumente erkennen könne, die politisch mehrheits-fähig seien“ (Dülge et al., int. Dok. 2008). Mehrheitsfähige Vorschläge stellen aber eine Grundforderung der politischen Entscheidungsträger dar (s. dazu u. a. IP 44: 27.09.2010, IP 45: 25.08.2010).

Borchert hatte auch darauf hingewiesen, dass die Aufwüchse im Einzelplan 23 in dieser Legislaturperiode die höchsten aller Zeiten seien, und in aller Deutlichkeit gesagt, dass das Ziel für 2010 (eine ODA-Quote von 0,51 Prozent) voraussichtlich – u. a. aufgrund der Auswirkung der Finanzkrise auf den Bundeshaushalt – nicht zu erreichen sei (vgl. Dülge et al., int. Dok. 2008).

So bewertete auch VENRO die – abermals separat geführten – Gespräche als „sehr erfolgreich. Die Abgeordneten zeigten großes Interesse an den inhaltlichen Positionen von VENRO und weitgehendes Verständnis für die Forderungen zum Etat 2009. Insbesondere die Argumente zur Stärkung der Inlandsarbeit sind offenbar auf fruchtbaren Boden gefallen. Beide Abgeordnete zeigten sich sehr interessiert an der Frage der Qualität und Sinnhaftigkeit von EZ, sodass VENRO vorgeschlagen hat, im Frühjahr ein Rundtisch-Gespräch mit den ‚Haushältern‘ zu dieser Thematik durchzuführen“ (Dülge et al., int. Dok. 2008).

In seinem Jahresbericht 2008 bewertet VENRO den Aufwuchs im „Entwicklungsetat 2009 in Deutschland im Vergleich zum Etat 2008 um 12,4 Prozent positiv“ (VENRO 2009: 3), insbesondere vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Steigerung um 637 Mio. Euro mehr für die Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet der Verband „auch [als einen] Erfolg beharrlicher Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit“ (ebd.). Diese Einschätzung teilen auch Vertreter der politischen Exekutive (u. a. IP 46).

Mit Blick auf das **Jahr 2010** wurden die Positionen des Verbandes zur Bundestagswahl im April 2009 in einem Forderungspapier (VENRO 2009c)<sup>329</sup> formuliert (Tab. 31, Zeile 5 – Spalte 2009) und den Parteien und der Öffentlichkeit vorgestellt.<sup>330</sup> Dieses Positionspapier wurde am 06.04.2009 mit persönlichem Anschreiben an die Vertreter von Parteien und Medien versandt. Von den zehn Forderungen sind für die vorliegende Arbeit insbesondere die mit Bezug zur Finanzierung von Entwicklung relevant. Dabei lassen sich viele bereits mehrfach von

---

<sup>329</sup> „10 Forderungen zur Bundestagswahl 2009 – Die globalen Herausforderungen annehmen“.

<sup>330</sup> Ähnliche Aktivitäten zur Beziehungsbildung mit politischen Entscheidungsträgern haben u. a. im Rahmen der Kampagnen von VENRO zur Stärkung entwicklungspolitischer Themen in allen Bundeswahlkämpfen innerhalb des Untersuchungszeitraums (das heißt 1998, 2002, 2005 und 2009) stattgefunden. In diesem Rahmen organisierten entwicklungspolitische NGOs und Aktionsgruppen öffentliche Diskussionsveranstaltungen in Wahlkreisen von Bundestagsabgeordneten, Lobbygespräche mit Kandidaten bzw. künftigen Bundestagsabgeordneten, verfassten Briefe, versandten Aktionsmappen des Verbandes mit Hintergrundinformationen, Aktionsvorschlägen, Entwürfen für Briefe und Pressemitteilungen und Poster (vgl. Mikota/Beitz 2003: 71).

VENRO sowie von einzelnen NGOs geäußerte Erwartungen wiederfinden, die eine konsequente Forderungspraxis und ein stringentes argumentatives Vorgehen deutlich machen. So forderte VENRO von Bundestag und Bundesregierung u. a. „die Einhaltung der Zusagen des EU-Stufenplans; dafür Sorge zu tragen, dass die ODA-Ziele durch zusätzliche Finanzmittel („fresh money“) und nicht durch die Anrechnung von erfolgten Entschuldungen erreicht werden; die Einführung von innovativen Instrumenten der Entwicklungsfinanzierung in die Wege zu leiten [...]; die Entwicklungspolitik als eigenständiges Politikfeld zu stärken [...] und alle ODA-anrechenbaren Aktivitäten der Bundesregierung durch das BMZ koordinieren [zu lassen]“ (VENRO 24.06.2009: 4). VENRO wies auf den Bedarf einer breiten Unterstützung in der Bevölkerung für eine nachhaltige Politik hin (Tab. 31, Zeile 5 – Spalte 2009). Die Basis zur Umsetzung der beschriebenen Politiken bilde daher die entwicklungspolitische Inlandsarbeit, für die VENRO langfristig zwei bis drei Prozent der deutschen ODA und eine jährliche Steigerung des entsprechenden Titels im BMZ-Etat um fünf Millionen Euro forderte<sup>331</sup> (vgl. a. a. O.: 7). VENRO selbst attestierte sich eine erfolgreiche Arbeit, da „[d]as Papier [...] bei allen Parteien und den Medien auf eine gute Resonanz gestoßen [ist].“ (VENRO 24.06.2009: 1). Die entwicklungsinteressierte breite Öffentlichkeit sprach VENRO vor der Bundestagswahl (ab Frühsommer 2009) mithilfe des Online-Tools ‚Wahlhelfer‘ und einer Studie<sup>332</sup> an. Mit beiden Instrumenten wurden die entwicklungspolitischen Aussagen in den Wahlprogrammen der Parteien systematisch dargestellt, die zuvor mithilfe eines Fragebogens von den Parteien abgefragt worden waren.<sup>333</sup>

In dem am 24.06.2009 durch das Kabinett verabschiedeten Entwurf der Bundesregierung für den Bundeshaushalt 2010 waren insgesamt 5,837 Mrd. Euro für die Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen, was einer Erhöhung des Etats für die Entwicklungszusammenarbeit gegenüber 2009 um 23 Mio. Euro oder 0,4 Prozent entsprach. VENRO äußerte in einer Pressemitteilung am selben Tag (Zeile 5 – Spalte 2009) Enttäuschung über das magere Ergebnis (vgl. VENRO PM 24.06.2009). In einer internen Kommentierung des Etatentwurfs 2010 der Bundesregierung kommt VENRO zu einer etwas anderen Sicht der Situation, bei der die Bundestagswahlen als wesentlich für ein Fehlen der über die Planungen für 2009 hinausgehenden Konzeption angenommen<sup>334</sup> und die nach der Wahl erforderliche Lobbyarbeit betont werden (vgl. VENRO, int. Dok. 2009a). In diesem Sinne kündigte VENRO Ende 2009 an, mit seiner Lobbyarbeit für die Erhöhung des Entwicklungsetats schwerpunktmäßig Ende 2009/Anfang 2010 beginnen zu wollen (vgl. VENRO, int. Dok. 06.10.2009: 16), was nach Ansicht von am Prozessablauf Beteiligten als zu spät betrachtet wurde, um den Entwurf des Einzelplans tatsächlich beeinflussen zu können (s. dazu IP 44: 27.09.2010, IP 37: 10.05.2010).

<sup>331</sup> Bei letzterer Forderung beruft sich der Verband auf eine entsprechende Forderung von UNDP.

<sup>332</sup> Titel der Studie: ‚Sie haben die Wahl! – Entwicklungspolitische Positionen der Parteien zur Bundestagswahl 2009‘

<sup>333</sup> Für lokale Aktionen mit Bundestagskandidaten hatte DSGA unter dem Motto ‚Frag Deine Kandidaten‘ ein Set von Standardfragen und Materialien bereitgestellt und Video-Statements von Entwicklungspolitikern aufgezeichnet. Zudem wurden im Rahmen der Aktion ‚Die Kanzlerfrage‘ in Zusammenarbeit mit der NGO ONE und der UN-Millenniumskampagne vor dem TV-Duell zwischen Angela Merkel und Frank-Walter Steinmeier knapp 7.000 Unterschriften für die Aufforderung an die Moderatoren gesammelt, eine Frage zum Thema ‚Entwicklungspolitik‘ zu stellen. Diese Aktion fand in den Medien verhaltenes Echo; letztlich wurde eine solche Frage von den Moderatoren jedoch nicht gestellt.

<sup>334</sup> „Offenbar wurden für den BMZ-Etat 2010 die Ansätze aus der mittelfristigen Finanzplanung des Jahres 2009 übernommen, sodass der Etatentwurf 2010 eher ein ‚technischer‘ Haushalt ist, der nicht wirklich politisch verhandelt wurde. Der Regierungsentwurf wird voraussichtlich im Sommer dem Parlament noch zugeleitet; beraten und verabschiedet wird der Etat aber erst nach den Bundestagswahlen. Anfang 2010 wird es dann – wie üblich – zu einer vorläufigen Haushaltsführung kommen. Wenn die Bundesregierung einen zweiten Etatentwurf vorlegt – dies könnte etwa im Frühjahr 2010 der Fall sein – ergeben sich für VENRO davor bzw. danach konkrete politische Ansatzmöglichkeiten für die Lobbyarbeit zum BMZ-Etat“ (VENRO, int. Dok. 2009a: 2).

Insgesamt resümierte der Verband: „Mit seiner hohen fachlichen Arbeit – unterfüttert in erster Linie durch die Erarbeitung von Positionen der Arbeitsgruppen, verknüpft mit der zunehmend professionelleren Öffentlichkeitsarbeit – hat sich VENRO als wichtiger Gesprächspartner für Parlament und Regierung etabliert“ (a. a. O.: 3). Die Zeitplanung des Verbandes weist aber darauf hin, wie im Rechenschaftsbericht des Vorstands aus dem Jahr 2009 (VENRO-Vorstand 2009, int. Dok.) dargestellt, dass die Lobby-Aktivitäten von VENRO nicht immer auf einer adäquaten Kenntnis und Berücksichtigung der politischen Prozesse aufbauten. Dass aber nur Akteure, die die politischen Prozesse und davon abhängige Zeitfenster für potenziellen Einfluss durch Lobbyarbeit exakt beherrschen, eine Chance auf Einfluss auf Politikentscheidungen haben, sieht VENRO selbst: „Die politische Lobbyarbeit kann und muss jedoch ausgebaut werden, um den komplexeren Anforderungen der Entwicklungspolitik gerecht zu werden. Die Möglichkeiten der Einflussnahme sind noch nicht ausgeschöpft“ (a. a. O.: 3).

#### **6.4.4 Einfluss von NGOs/VENRO auf einzelne Haushaltstitel im Einzelplan 23**

Nachfolgend wird untersucht, welchen Einfluss NGOs/VENRO zugerechnet werden kann hinsichtlich der Ausgestaltung einzelner Titel im Kapitel 2302 des BMZ-Haushaltes, die in besonderer Verbindung zur NGO-Arbeit stehen, darunter inländische entwicklungspolitische Bildungsarbeit, Zuwendungen an politische Stiftungen sowie entwicklungspolitische Vorhaben der Kirchen und privater Träger. Die dazu verwendete Übersicht (Tab. 32) basiert auf Daten der Berichte ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘ der Jahre 2003, 2009 und 2012 sowie Veröffentlichungen des BMF zum Bundeshaushalt.<sup>335</sup>

##### **6.4.4.1 Entwicklungspolitische Bildungsarbeit**

Der Haushaltsansatz für die entwicklungspolitische Bildung wurde von der SPD/Die Grünen-Regierung im Jahr 1999 gegenüber 1998 (CDU/CSU und FDP) nahezu verdoppelt, bis 2005 dann verfünffacht und erreichte mit 12 Mio. Euro in 2009 unter der Regierung der CDU/CSU- und SPD-Koalition ihren höchsten Stand in der hier untersuchten Zeit (Tab. 32 – Spalte 2).<sup>336</sup> Für das Jahr 2000 plante die Regierung im Zuge einer deutlichen Ausgabensenkung im Gesamthaushalt auch eine deutliche Absenkung der Mittel für entwicklungspolitische Bildungsarbeit, die aber durch Interventionen der NGOs im Rahmen der parlamentarischen Beratungen teilweise rückgängig gemacht bzw. verhindert wurde. Dieser Erfolg wurde von VENRO mit eigenen Interventionen in Zusammenhang gebracht (VENRO int. Dok. 06.10.1999). Die neue CDU/CSU- und SPD-Regierung plante für das Jahr 2006 – entgegen der Koalitionsvereinbarung – hinsichtlich der Mittel für Bildung wie auch für Kirchen und Stiftungen keine Erhöhungen gegenüber dem Vorjahr. VENRO forderte nachdrücklich eine Steigerung der Haushaltsmittel für zivilgesellschaftliche Organisationen, die einen wesentlichen Teil der

<sup>335</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Bundeshaushalt/bundeshaushalt.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/bundeshaushalt.html) (Zugriff: 5.11.2016)

<sup>336</sup> Quelle für 1998-1999: BMZ, Übersicht zum Entwurf des Einzelplans 23 für das Haushaltsjahr 1999 (neu), Informationsvermerk Nr. 4/99 für den Deutschen Bundestag, Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 9.3.1999; Quelle bis 2001: [www.bmz.de](http://www.bmz.de) (Zugriff: 05.05.2016) sowie Einzelauskünfte

Tabelle 32: Der 'NGO-Titel' im BMZ-Haushalt 1998 - 2010

<b>Förderung der Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen und der Wirtschaft</b> <b>aus dem Einzelplan 23</b> <i>in Tausend Euro, Prozentangaben zu Gesamt (Sp. 10)</i>										
	Titel									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Bundeshaushalt / Jahr	Entwicklungspolitische Bildung (684 01)	Ziviler Friedensdienst (687 02)	Förderung der Sozialstruktur (687 03)	Politische Stiftungen (687 04)	Vorhaben privater Träger (687 06)	Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft (687 11)	Entwicklungspolitischer Freiwilligendienst (687 14)	Vorhaben der Kirchen (896 04)	Gesamt	Anteil am BMZ-Haushalt
1998	2.111 (0,52%)	0	19.908 (4,93%)	154.728 (38,37%)	16.593 (4,12%)	8.145 (2,02%)	–	146.229 (36,27%)	403.204	9,9% *)
1999	3.052 (0,74%)	1.060 (0,26%)	20.145 (4,89%)	154.728 (37,55%)	17.639 (4,28%)	8.448 (2,05%)	–	144.184 (34,99%)	412.015	10,3% *)
2000	2.942 (0,75%)	5.307 (1,37%)	17.341 (4,43%)	148.234 (37,86%)	16.704 (4,27%)	8.189 (2,09%)	–	140.605 (35,91%)	391.554	10,7% *)
2001	3.573 (0,85%)	7.566 (1,79%)	18.960 (4,48%)	149.803 (35,43%)	18.848 (4,46%)	8.578 (4,39%)	–	144.184 (34,11%)	422.761	11,2% *)
2002	5.197 (1,25%)	10.942 (2,62%)	22.750 (5,45%)	164.390 (39,39%)	23.314 (5,59%)	35.884 (8,60%)	–	154.830 (37,10%)	417.307	11,1% *)
2003	8.270 (1,86%)	13.114 (2,95%)	28.099 (6,31%)	177.700 (39,93%)	25.378 (5,70%)	34.460 (7,74%)	–	158.038 (35,51%)	445.059	11,9%
2004	9.347 (2,12%)	13.617 (3,08%)	28.168 (6,38%)	171.950 (38,93%)	27.005 (6,11%)	36.571 (8,28%)	–	155.077 (35,11%)	441.735	11,8%
2005	10.375 (2,23%)	14.520 (3,12%)	29.650 (6,38%)	181.180 (38,98%)	29.000 (6,24%)	38.000 (8,17%)	–	162.135 (34,88%)	464.860	12,2%
2006	10.457 (2,18%)	14.550 (3,04%)	30.396 (6,35%)	184.818 (38,61%)	30.833 (6,44%)	38.000 (7,94%)	–	169.635 (35,44%)	478.689	11,6%
2007	10.995 (2,22%)	17.050 (3,45%)	31.020 (6,27%)	189.566 (38,32%)	34.430 (6,96%)	41.000 (8,29%)	–	170.634 (34,49%)	494.695	11,0%
2008	11.000 (2,06%)	19.050 (3,56%)	33.520 (6,26%)	201.403 (37,64%)	34.162 (6,38%)	43.000 (8,04%)	11.870 (2,22%)	181.086 (33,84%)	535.091	10,3%
2009	12.000 (1,98%)	30.000 (4,95%)	39.520 (6,53%)	216.000 (35,67%)	38.000 (6,28%)	48.000 (7,93%)	30.000 (4,95%)	192.000 (31,71%)	605.520	10,4%
2010	11.600 (1,80%)	30.000 (4,63%)	41.720 (6,28%)	233.000 (35,93%)	40.155 (6,19%)	60.000 (9,25%)	27.055 (4,17%)	205.000 (31,61%)	648.530	10,9% *)

\*) eigene Berechnungen

Quellen: Reuke/Terhorst 2003: 22; Martens 2009: 55; Martens 2012: 29; jährliche Veröffentlichung des Bundesministeriums der Finanzen „Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes“, Anlage 1 zu Kapitel 2302

Bildungsarbeit leisten, und verwies auf eine entsprechende Formulierung im Koalitionsvertrag, mit denen der Ausbau der „erfolgreichen Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen“ angekündigt war. Die Forderung nach einer Stärkung der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit fand Unterstützung auf staatlicher Seite. Auch der Leiter des zuständigen BMZ-Referats plädierte für eine Stärkung der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit: „Niemand bezweifelt, dass es eine Kausalbeziehung zwischen finanziellen Aufwendungen für die Entwicklungspolitische Bildung und dem Verständnis der Öffentlichkeit für entwicklungspolitische Aufgaben gibt“ (Wilmsen 2005). Im BMZ wurde auch die Notwendigkeit geeigneter Förderungen von NGOs durch entsprechende finanzielle Unterstützung gesehen, um über die NGOs das Thema Entwicklungspolitik in der Gesellschaft stärker zu verankern (IP 36: 05.08.2009).

NGOs haben regelmäßig eine Steigerung des entsprechenden Haushaltstitels in schriftlichen Stellungnahmen, mit öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten oder dem Bericht ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘ gefordert und damit auch nach VENRO-Einschätzungen einen Erfolg verbucht (IP 19).<sup>337</sup> Die *„langjährige NGO-Forderung, den Haushaltstitel für entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Inland zu stärken, ist schließlich erfüllt worden“* (IP 19: 27.09.2010). Die deutliche Erhöhung des Haushaltstitels für entwicklungspolitische Bildungsarbeit wird von der Exekutive als ein gutes Beispiel für den Einfluss von NGOs auf Politikentscheidungen in der deutschen Entwicklungspolitik bezeichnet (IP 31, IP 36).

*„Wir brauchen entwicklungspolitische Bildungs- und Informationsarbeit und wissen, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure wichtig sind, weil sie den Bürgern aus einer anderen Perspektive – aber mit gleich gerichtetem Interesse – [die Bedeutung der Entwicklungspolitik] darstellen können“* (IP 31: 11.05.2010).

*„Die Forderungen der Zivilgesellschaft, den Titel zu erhöhen, haben Einfluss gezeigt. [In diesem Anliegen] lagen Zivilgesellschaft und Ministerium auf einer Linie“* (IP 31: 11.05.2010).

*„Die Erhöhung der Mittel ab 1998 für den Haushaltstitel für ‚entwicklungspolitische Bildungsarbeit‘ geht primär auf den Einfluss von NGOs zurück“* (IP 36: 12.05.2010).

*„Politisch interessant ist, dass in den Folgejahren nicht das BMZ weitere Titelsteigerungen vorschlug [...], sondern alle Anhebungen ab dem Jahr 2000 vielmehr aus dem Parlament kamen – vom AwZ angeregt, vom Haushaltsausschuss vorgeschlagen und vom Plenum beschlossen.“<sup>338</sup> [...] Die Bewilligung durch das Parlament kann auf die Lobbyarbeit der NGOs und auf die Qualität der Arbeit des BMZ zurückgeführt werden.<sup>339</sup> Die NGO-Arbeit war also vom Parlament gut bewertet worden und ist durch die Titelerhöhungen ‚belohnt‘ worden.“* (IP 36: 12.05.2010).

Beispielhaft für diesen von der Exekutive beschriebenen Einfluss von NGOs auf Politikentscheidungen ist die nachfolgend beschriebene konkrete Handlungsabstimmung zwischen Haushaltspolitikern und NGOs/VENRO für den BMZ-Haushalt 2007 (vgl. VENRO, int. Dok. 2006a). Danach fragte Borchert (Berichterstatter der CDU/CSU-Fraktion) bei VENRO an, ob

<sup>337</sup> „Den größten Sprung haben die BMZ-Mittel für entwicklungspolitische Bildung in der Zeit ab 2002/2003 gemacht. Dazu gab es zahlreiche NGO-Lobbyaktivitäten; entwicklungspolitische Bildungsarbeit war immer ein Thema unserer Gespräche mit dem BMZ“ (IP 2: 26.04.2010).

<sup>338</sup> Insgesamt sind zwischen 1998 und 2005 fünf Erhöhungen des Titels vorgenommen worden.

<sup>339</sup> Der damalige Leiter des Referats für entwicklungspolitische Bildungsarbeit erklärt: „Wir haben von [Staatssekretär] [...] S[...] Hinweise bekommen, wie wir die Ministerin besser verkaufen sollten. Wir haben dies jedoch nicht getan, weil es eine strikte Trennung zwischen dem Titel für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und dem für entwicklungspolitische Bildung gibt. [Daher] [...] hatten wir die Opposition im Parlament bei der Erhöhung des Titels nicht gegen uns“ (IP 36: 05.08.2009).

die NGOs eine Kürzung der multilateralen EZ-Mittel für den GFATM, die im Etat-Entwurf 2007 um 20 Mio. Euro aufgestockt werden sollten, mittragen würden, wenn die eingesparten Haushaltsmittel im Gegenzug den zivilgesellschaftlichen Organisationen zugutekämen, obschon Ministerin Wieczorek-Zeul eine Erhöhung der Haushaltsmittel für den GFATM bereits öffentlich verkündet hatte. VENRO sagte eine Prüfung dieser Frage im Rahmen einer VENRO-Vorstandssitzung am 11.09.2006 zu, verwies aber zugleich auf das Problem der mangelnden Transparenz und demokratischen Kontrolle bei der Verwendung von multilateralen EZ-Mitteln. Im Protokoll der Vorstandssitzung vom 25.10.2006 findet sich unter „TOP 10.1/ Verschiedenes: Global Fonds“:

„Ulla Mikota berichtet, dass der Global Fund angeboten habe, die von einzelnen VENRO-Mitgliedern festgestellten und kritisierten schwierigen Zugänge von zivilgesellschaftlicher Seite zu den Mitteln des Global Fund in einem gemeinsamen Gespräch zu erörtern.

Beschluss: Der Vorstand beschließt, das Angebot des Global Fund anzunehmen und auf ein Gespräch Anfang nächsten Jahres zuzugehen. Im Rahmen der Vorbereitung des Gesprächs sollen bereits die genannten Beschwerden gesammelt und systematisiert werden.“ (VENRO 25.10.2006: 11).

Da einerseits augenscheinlich die VENRO-Position als wichtig für die Entscheidung im Haushaltsausschuss betrachtet wurde und andererseits der Verband als „Ziel der VENRO-Lobbyarbeit zum Entwicklungsetat 2007 [definiert hatte,] im Rahmen des parlamentarischen Beratungsverfahrens eine Erhöhung auch der finanziellen Mittel für ‚Private Träger‘ (Titel 687 06) sowie für die ‚Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe‘ (Titel 687 20) zu erreichen“ (a. a. O.: 2), wird hier ein Einfluss von VENRO angenommen.

Auch für den Haushalt 2008 bestätigte Borchert als Obmann der CDU/CSU-Fraktion die Kritik der NGOs, dass die Titelerhöhungen im zivilgesellschaftlichen Bereich unterproportional im Vergleich zum Etataufwuchs ausgefallen seien. Er kündigte an, in diesem Bereich noch nachbessern zu wollen, auch weil er den Stellenwert der NGOs in der EZ sehr hoch einschätze. Beide Berichterstatter (der CDU/CSU und der SPD) bestätigten auch den Ansatz, die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zu stärken (vgl. Dülge et al. 2008). Dies kann als Erfolg der NGOs bewertet werden, die sich in ihrer Lobbyarbeit für die Erhöhung der Mittel für entwicklungspolitische Bildung seit vielen Jahren und zuletzt 2006 und 2007 vehement eingesetzt hatten.

#### **6.4.4.2 Kirchliche Hilfswerke**

In der Gesamtschau des Untersuchungszeitraumes 1999 bis 2009 stiegen die Mittel für kirchliche Hilfswerke von 144,2 Mio. Euro um 34 Prozent auf 192,0 Mio. Euro und die Mittel für Vorhaben privater Träger von 17,6 Mio. Euro um 116 Prozent auf 38,0 Mio. Euro an (Tab. 32 – Spalte 9). Für das Jahr 2000 hatte die rot-grüne Koalition jedoch auch für diesen Titel gegenüber 1999 eine deutliche Kürzung geplant, die im parlamentarischen Beratungsverfahren teilweise rückgängig gemacht werden konnte. Die Forderung nach „verstärkter Förderung der entwicklungspolitischen Arbeit der NGOs“ (VENRO, int. Dok. 05.04.2000) wurde begründet mit der „nicht zu unterschätzende[n] Rolle [von] NGOs bei der gesellschaftlichen Verankerung der Entwicklungspolitik“ (ebd.), die zusätzliche Finanzmittel – u. a. für

eine Stiftung zur Förderung der Inlandsarbeit (vgl. a. a. O.: 6; s. dazu auch Kap. 6.1) – notwendig mache.

Die Erhöhung der Haushaltstitel für die kirchlichen Hilfswerke bzw. die NGOs wird auf BMZ-Seite wie auch in der Wissenschaft als eine Anerkennung der Arbeit von NGOs (IP 28; IP 31; IP 23) verstanden, die zugleich auch als Vehikel in die Öffentlichkeit genutzt werden kann (IP 28).

*„Damit erkennt man an, dass die Aktivitäten eine hohe Komplementarität zum staatlichen Handeln haben“ (IP 28: 10.05.2010).*

*„Der Beitrag der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit wird allgemein – nicht in Einzelentscheidungen – vom BMZ honoriert. Das BMZ unter Leitung der rot-grünen Bundesregierung wusste, dass sie die NGOs brauchen“ (IP 23: 14.07.2010).*

*„... Möglichkeiten, sich mit [ihren] Erfahrungen, Kontakten und Aktivitäten in die Bearbeitung der deutschen Öffentlichkeit und der Meinungsbildung einzubringen“ (IP 28: 10.05.2010).*

Zumindest für das Jahr 2000 kann ein Einfluss der NGOs bei der Verhinderung eines zu deutlichen Absinkens der Finanzmittel der entsprechenden Haushaltstitel trotz eines zeitweise sinkenden Gesamtetats angenommen werden. Für die weiteren Jahre wird dies nicht von allen so gesehen, da von Politikern zumindest auch parteipolitische Gründe sowie Aspekte der Gleichbehandlung von Stiftungen und Kirchen genannt werden (IP 45; IP 44).

*„Die Erhöhung des Etats für die kirchliche Entwicklungshilfe ist das schlechte Gewissen einiger Politiker, die vorher erheblich die Mittel für die politischen Stiftungen angehoben hatten. Die Mittel für die Kirchen wurden automatisch auch angehoben, ohne dass dort eine Kontrolle stattgefunden hat“ (IP 45: 25.08.2010).*

*„Anstiege im Entwicklungsetat werden meistens im Berichterstattergespräch beschlossen. Dort schauen die Koalitionsparteien, was noch auf ihrer ‚100-Punkte-Liste‘ steht [das heißt, welche ‚Anliegen‘ sie aushandeln möchten]. Demnach muss der Mittelzuwachs nicht unbedingt erfolgreiche Lobbyarbeit zur Voraussetzung haben; er kann auch parteipolitisch motiviert sein“ (IP 44: 27.09.2010).*

*„... wesentlich auf die internationalen Vereinbarungen – darunter die MDGs und die Mittel zur globalen Terrorbekämpfung – zurückzuführen [sind]. Demnach war die Mittelzuweisung im Jahr 2001 von 200 Mio. zusätzlich zur Aufstockung des BMZ-Etats kein Lobby-Erfolg der NGOs, sondern Auswirkung der MDGs und des nationalen ‚Aktionsprogramm 2015‘“ (IP 3: 05.11.2010).*

Allerdings sind auch andere Stimmen zum Erfolg, d. h. zum Einfluss der Lobby-Arbeit der kirchlichen Hilfswerke bei Entscheidungsträgern in der Politik zu hören, die zu einer positiven Bewertung kommen.

*„Insgesamt macht die Kirche gute Lobbyarbeit. In den Gesprächen mit [dem Geschäftsführer von Misereor] Bröckelmann-Simon geht es klar um den Haushaltstitel für die Institutionen, die natürlich etwas Gutes bewirken.“ (IP 40: 28.10.2010).*

#### 6.4.4.3 Förderung der Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen

Im Haushalt des BMZ/Einzelplan 23 führt das Bundesfinanzministerium unter der Bezeichnung ‚Förderung der Entwicklungszusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen und der Wirtschaft‘ (s. Kapitel 2302 des Bundeshaushaltes) eine Titelgruppe, die man vereinfachend als NGO-Titel bezeichnen könnte. Sie umfasst auch die Einzeltitel ‚Entwicklungspolitische Bildung‘ sowie ‚Vorhaben der Kirchen‘. Dieser Titel machte in der Zeit von 1998 bis 2010 zwischen 10 und 12 Prozent des jährlichen BMZ-Etats aus, absolut stieg er aber von rund 403 auf rund 650 Mio. Euro an (Tab. 32 – Spalte 10). Wenn man diese Titelgruppe vereinfacht als NGO-Titel versteht, so machen Aussagen der verschiedenen befragten Gruppierungen (IP 34, IP 42, IP 22) deutlich, dass die NGOs durchaus Einfluss darauf hatten, dass die Mittel in diesem Bereich zunahmen – und in Jahren der Kürzungen zumindest nicht dem durchschnittlichen Kürzungssatz des Bundeshaushaltes unterlegen sind.

*„NGOs haben einen Beitrag dazu geleistet, dass die Haushaltsmittel – insgesamt und speziell die für Kirchen, die politischen Stiftungen und die privaten Träger – stetig gestiegen sind“ (IP 42: 05.11.2010).*

*„In Folge der NGO-Kampagne zur Entschuldung, die größtenteils noch unter Schwarz-Gelb stattgefunden und die Entwicklungspolitik ins Blickfeld gerückt hatte, erhöhte Rot-Grün den Haushaltstitel für NGOs – auch noch, als der Einzelplan 23 insgesamt gekürzt wurde“ (IP 34: 02.07.2010).*

*„Unter anderem die Berichte von Germanwatch [zum BMZ-Haushalt und zur ODA] waren sehr wichtig, um zu verdeutlichen, dass die NGOs politischen Druck erzeugen und die Ministerin – mitunter durch öffentliche Kritik – unterstützen, sodass sie am Verhandlungstisch mit Schröder oder Merkel auf den Druck aus der ‚Community‘ verweisen konnte“ (IP 22: 16.07.2010).*

Schon 2001 hatte das BMZ in einem internen Dokument ausgeführt: „Das BMZ sollte daher auch weiterhin alles in seiner Macht Stehende tun, um finanziell zumindest den Status-quo bei den NRO-Titeln zu gewährleisten.“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, int. Dok. 2001: 1). Als Erfolg für NGOs und damit ihrem Einfluss zuzurechnen, ist die Bereitschaft der neuen Ministerin, mehr Mittel im sogenannten „Lobby-Titel“ bereitzustellen und damit die Gründung des ‚Zivilen Friedensdienstes‘ (ZFD) erst zu ermöglichen („Auf Drängen der NGOs sind in diesem Bereich die Mittel erhöht worden, was zu der Gründung des ZFD geführt hat“) (IP 25: 05.08.2009), für den es unter der Vorgänger-Regierung mit Minister Spranger keine Bereitschaft gab („... diesbezüglich auf Eisen gebissen. Wiczorek-Zeul hingegen hat sofort eingelenkt und so eine alte NGO-Forderung umgesetzt“) (IP 19: 27.09.2010).

Die Autoren des Berichts ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik‘ schreiben sich auch mit ihrem Bericht einen Einfluss auf einzelne haushaltspolitische Entscheidungen im Bereich der Entwicklungspolitik zu: Der 14. Bericht der Reihe, erschienen im November 2006, formuliert für das abgelaufene Jahr: „Wir begrüßen die graduelle Erhöhung. [...] Für den Haushalt 2006 gelang es, bei den Verhandlungen im Deutschen Bundestag leichte Nachbesserungen für die Unterstützung der politischen Stiftungen, Kirchen und NGOs gegenüber den Planungen des BMZ zu erreichen“ (Martens/Schilder 2007a: 30). Die erste sowie die weiteren Lesungen fanden – Folge der Wahlen im Herbst 2005 – Ende März und Ende Juni 2006 statt. Die



Nachbesserungen im Parlament gelangen also zwischen erster und zweiter Verhandlung. Ob hier aber wirklich ein besonderer Einfluss von NGOs relevant war, wird auch auf NGO-Seite kritisch hinterfragt und diese Entscheidungen der großen Koalition eher dem politischen Ansatz zugeordnet (IP 13).

*„In der großen Koalition haben die größten Etat-Erhöhungen überhaupt stattgefunden, nicht aufgrund besonderer Lobbyarbeit der NGOs, sondern weil es dem politischen Ansatz entsprach“  
(IP 13: 10.05.2010).*

Nach der erfolgreichen Kooperation zwischen Haushaltspolitikern und NGO-Vertretern 2006 kamen auch 2007 VENRO-Vertreter mit Berichterstattern des Einzelplans 23 – diesmal Borchert und Bonde (Letzterer von der Partei Die Grünen) – zusammen. Anlass der am 13.09.2007 mit den beiden Haushältern separat geführten Gespräche war das in derselben Woche beginnende parlamentarische Beratungsverfahren zum Bundeshaushalt 2008. Wie auch im Vorjahr überreichte VENRO den beiden Abgeordneten ein kurzes Papier mit Forderungen zur Erhöhung der Haushaltsmittel für zivilgesellschaftliche Organisationen.

Borchert konfrontierte VENRO mit der Anzeige von ‚Deine Stimme gegen Armut‘, in der VENRO die Bundesregierung beschuldigte, in Heiligendamm „alles falsch“ (VENRO 2006b) gemacht zu haben. Diese und die Forderung von DSGA, dass die Mittel für den GFATM nicht ausreichend erhöht worden seien, mache es ihm nun besonders schwierig, eine Erhöhung der Haushaltsmittel für die bilaterale EZ im Haushaltsausschuss durchzusetzen (vgl. Tepel/Runge, int. Dok. 2007). Insgesamt habe nach Einschätzung von Borchert eine Fixierung der Haushaltsdebatte auf die ODA-Erhöhung stattgefunden. So sei es für die Obleute schwierig, politische Schwerpunkte zu setzen. Borchert – wie auch Bonde – unterstrichen ihre Wertschätzung für die Arbeit von NGOs und deren entwicklungspolitische Wirkung und zeigten grundsätzlich Verständnis für die VENRO-Forderung, die Mittel für zivilgesellschaftliche Organisationen mindestens proportional zum Etat zu erhöhen.<sup>340</sup>

Die Finanzmittel des „NGO-Titels“ (s. o.) stiegen 2008 gegenüber 2007 um 8,2 Prozent von 494,7 auf 535,1 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum stieg der Etat des BMZ um 7,8 Prozent. Von 2008 zu 2009 kam es dann noch einmal zu einer deutlichen Verbesserung des „NGO-Titels“, der von 535,1 auf 605,5 Mio. Euro anstieg. Diese Steigerung um 13,2 Prozent lag deutlich über dem Anstieg des BMZ-Gesamtetats von 9,9 Prozent.

Auch diese Zahlen lassen den Schluss zu, dass die Gespräche von VENRO mit Borchert durchaus als erfolgreich bezeichnet werden können und von ‚Einfluss‘ der NGOs gesprochen werden kann.

#### **6.4.5 Zusammenfassende Betrachtung der „Entwicklungsfinanzierung im Bundeshaushalt“**

Zur Beantwortung der Frage eines Einflusses von NGOs auf die Entwicklungsfinanzierung im Bundeshaushalt wurden Aussagen zur Rolle des Haushaltsausschusses (Block A in

---

<sup>340</sup> Zu diesem Thema hatte VENRO eine separate Argumentationshandreichung (vermutlich zum internen Gebrauch) angefertigt.

Tab. 32), zur Entwicklung von ODA (Block B) und BMZ-Haushalt (Epl. 23) sowie zu Einzeltiteln mit zivilgesellschaftlicher Relevanz (Förderung der Bildungsarbeit, der Kirchlichen Hilfswerke, von zivilgesellschaftlichen Gruppen) (Block C der Tab. 33) untersucht.

Aus den verfügbaren Quellen wird deutlich, dass dem Haushaltsausschuss (HHA) des Bundestages die zentrale Rolle bei Finanzierungsentscheidungen innerhalb des Bundeshaushaltes zukommt (Tab. 33, Nr. A1). Besondere Bedeutung haben danach aus Sicht der Experten die sogenannten Berichterstatter (Nr. A2). Bemerkenswert ist die häufig anzutreffende Feststellung, dass gerade diese Gruppe vonseiten der NGOs weder ausreichend noch angemessen kontaktiert/adressiert wird (Nr. A3 und A4), dieses sich aber im Verlauf der Jahre 1998 bis 2009 verbessert habe (Nr. A5). Mit der Feststellung der Verbesserung geht parallel, dass hinsichtlich der Entwicklung der ODA-Leistungen und -quote in den hier untersuchten Jahren den NGOs eine wichtige Rolle attestiert wird, die insbesondere von Bundesministerin Wiecek-Zeul ‚abgerufen‘ wurde, um im Ringen mit anderen Fachressorts um Mittelaussstattungen Erfolge zu erzielen (Nr. A6 und B1). Wenn auch nicht als direkter, so ist dies doch als indirekter Einfluss-Nachweis zu werten.

Zur Entwicklung des BMZ-Haushaltes fanden sich VENRO-Aktivitäten in Form von Pressemitteilungen, Hintergrundpapieren, Fachgesprächen und Hintergrundgesprächen zu den meisten Haushaltsjahren. Belege über deren Wirkung aus Sicht der Exekutive oder Legislative finden sich nur spärlich (Tab. 33, Nr. C1). Gleichwohl rechnen VENRO und einzelne NGOs wie [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) eingetretene Haushaltszuwächse und die Verhinderung von geplanten Kürzungen (z. B. für das Jahr 2000) ihrem Einfluss zu.

Die positive Entwicklung des Titels ‚Förderung der Bildungsarbeit‘ einschließlich der Kürzungsverhinderung für das Jahr 2000 sowie dem Erreichen eines Status quo im Jahr 2006, der von den Organisationen nachdrücklich kritisiert wurde, wird dem Einfluss der NGOs zugerechnet (Tab. 33, Nr. D1).

Tabelle 33: Aussagen zur Entwicklung des BMZ-Haushaltes

Nr.	Aussage	Quelle	Interview	Einfluss von NGOs
<b>A</b>	<b>Haushaltsausschuss</b>			
A1	Der Haushaltsausschuss ist die „maßgebliche“ Instanz		Exekutive: IP 27, IP 25, IP 28, IP 35, IP 36, IP 37, IP 38, IP 33  Legislative: IP 45, IP 44, IP 40, IP 42  NGOs: IP 5, IP 1, IP 2, IP 3, IP 5, IP 8, IP 10, IP 46, IP 47, IP 11, IP 12, IP 15  Wissenschaft: IP 22, IP 23	gering

A2	Die Berichterstatter haben große Bedeutung	Korff (1975: 119)  Busemeyer-Wintermann (2007: 10)	Exekutive: IP 30, IP 25, IP 27, IP 28, IP 31, IP 35, IP 36, IP 38, IP 33  Legislative: IP 44, IP 45  NGOs: IP 8,  Wissenschaft: IP 22, IP 23, IP 21	gering
A3	NGOs adressieren falsch		Exekutive: IP 29, IP 33, IP 31, IP 47, IP 37, IP 38, IP 26  Legislative: IP 46, IP 41, IP 43  NGOs: IP 5, IP 8, IP 18  Wissenschaft: IP 24 (= Medien), IP 21	gering
A4	NGOs sind finanzpolitisch unrealistisch		Exekutive: IP 38  Legislative: IP 45, IP 41, IP 44, IP 40, IP 43	nein
A5	NGOs haben ihre Kontakte verbessert		Exekutive: IP 28  NGOs: IP 3, IP 10, IP 19, IP 7, IP 1, IP 2, IP 5, IP 11, IP 12, IP 13	ja
A6	NGOs werden „in Anspruch genommen“		Exekutive: IP 31  Legislative: IP 46  NGOs: IP 11, IP 1  Wissenschaft: IP 23	ja
<b>B</b>	<b>ODA</b>			
B1	ODA-Entwicklung 1999 bis 2009 durch NGO-Einfluss		Exekutive: IP 47  Legislative: IP 44  NGOs: IP 8	ja
<b>C</b>	<b>Bundeshaushalt</b>			
C1	Erfolg der NGO-Interventionen zum Bundeshaushalt, Epl. 23	s. Tabelle 31, VENRO und der BMZ-Haushalt (Kap. 5.4.3)		fraglich
<b>D</b>	<b>Einzeltitle im Epl. 23</b>			
D1	NGOs verhindern (erfolgreich) geplante Kürzungen im Haushaltstitel „Entwicklungspolitische Bildung“ 2000, 2006,		Exekutive: IP 31, IP 36, IP 32  NGOs: IP 19, IP 11	ja

	2007 u. 2008			
D2	NGOs/Kirchen erfolgreich beim Ausbau der Fördermittel ‚Kirchliche Hilfswerke‘		Exekutive: IP 28, IP 31, IP 36, IP 45, IP 46, IP 39  Legislative:  NGOs: IP 1, IP 2, IP 3  Wissenschaft: IP 23	ja
D3	Ausbau Fördermittel für Zivilgesellschaft als NGO-Erfolg	14. Bericht WdE/01.2007, korrig. 2. Auflage  Tepel/Runge 2007	Exekutive: IP 34, IP 31  Legislative: IP 42  NGOs: IP 15  Wissenschaft: IP 22	ja

Auch die Verbesserung der Förderung der – traditionell schon gut ausgestatteten – kirchlichen Hilfswerke wird sowohl aus wissenschaftlicher wie exekutiver Perspektive dem Einfluss der Kirchen und NGOs zugerechnet. Widersprochen wird dem allerdings von MdBs, die auch parteipolitische Gründe dabei für relevant halten (Tab. 33, Nr. D2).

Und auch für die ‚Förderung der Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen‘ (Tab. 33, Nr. D3) trifft es zu, dass im Vergleich zum BMZ-Etat insgesamt überproportionale Mittelzuwächse stattfanden und von den verschiedenen Seiten (Exekutive, Legislative und Wissenschaft) dem Wirken der NGOs – zumindest anteilig – zugerechnet wurden.

Die vorliegenden Daten, die sich auf die nationalen Haushaltsprozesse beziehen, sprechen für einen NGO-Einfluss insbesondere dort, wo es um Mittel geht, die mit den Aufgaben der NGOs in Verbindung stehen.

## 6.5 Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen zum NGO-Einfluss auf finanzpolitische Entscheidungen

Für eine Beurteilung des Einflusses von NGOs auf finanzpolitische Entscheidungen im Entwicklungssektor wurden im Rahmen dieser Studie mehrere Fallbeispiele (G7-/G8-Gipfel, FfD-Konferenzen und Bundeshaushalt) gewählt und dazu vorhandene Dokumente und Veröffentlichungen sowie erhobene Interviewdaten analysiert.

Eindeutig bestätigen lässt sich ein Einfluss deutscher NGOs auf die finanzpolitischen Entscheidungen zum Entwicklungssektor im Rahmen der untersuchten G7-/G8-Gipfel Köln, Gleneagles und Heiligendamm nur für den Kölner Gipfel 1999, während in Gleneagles eher die internationale NGO-Vernetzung beim Gipfel in Heiligendamm das Interesse und die direkte Kontaktaufnahme von Bundeskanzlerin Merkel zu den NGOs hervortrat, was auch das Beziehungsgefüge von BMZ zu NGOs stärkte. Dass für alle drei untersuchten Gipfel das

besondere Engagement der jeweilig gastgebenden Regierungschefs berichtet wird, gibt Hinweise auf für NGOs wichtige Randbedingungen für Einfluss (s. später auch Kap. 6.6.3).

Die beiden internationalen Konferenzen im Rahmen des Financing for Development-Prozesses der Vereinten Nationen in Monterrey 2002 und in Doha 2008 machen deutlich, dass eine direkte Teilnahmemöglichkeit für NGOs an solchen Konferenzen, wie sie von den VN gefordert und gefördert werden, regierungsseitig besonders in dem Interesse an einer Unterstützungsfunktion vor allem bei der Kommunikation der Beschlüsse an die Bürger des eigenen Landes begründet zu sein scheint. Die von Bundesministerin Wieczorek-Zeul geförderte ‚Mitnahme‘ von NGO-Vertretern in Regierungsdelegationen dürfte dafür ein Ausdruck sein.

Ein NGO-Einfluss auf die nationalen Entscheidungen zu den Konferenzen ist unter Berücksichtigung der vorliegenden Daten auf die Mitwirkung, sei es durch direkte Gespräche oder durch Fachveranstaltungen zur Positionsentwicklung, im Vorbereitungsprozess einzuschränken. Inhaltliche Eingaben und Forderungen der NGOs wurden partiell von Politikvertretern in ihre Beschlussfassungen aufgenommen, insbesondere bei Nachfolgekonferenzen und Gipfeltreffen. Durch die Ausrichtung von Fachgesprächen im Nachgang zu Konferenzen haben NGOs die Kooperation mit der staatlichen Seite weitergeführt sowie eine Kontrollfunktion gegenüber der Politik wahrgenommen (s. auch Kap. 6.6).

Dass die NGOs die Bedeutung des Haushaltsausschusses des Bundestages und insbesondere der Berichterstatter und Obleute nach den verfügbaren Quellen weder ausreichend noch angemessen in ihrem Lobbying berücksichtigen, wenn sie auch im Verlauf der Jahre 1998 bis 2009 dies verbessert haben, wird ein entscheidender Grund für den nur punktuellen Einfluss der NGOs bei den Haushaltsentscheidungen sein. Dass dennoch hinsichtlich der Entwicklung der ODA-Leistungen und -quote in den hier untersuchten Jahren den NGOs eine wichtige Rolle attestiert wird, sodass zumindest von indirektem Einfluss gesprochen werden kann, muss auch dem engagierten Wirken von Bundesministerin Wieczorek-Zeul zugeordnet werden, da diese aktiv NGO-Unterstützung ‚abgerufen‘ hat, um im Ringen mit anderen Fachressorts um Mittelausstattungen Erfolge zu erzielen.

Diskrepant bleibt, dass Belege zum Einfluss von NGOs auf die Entwicklung des BMZ-Haushaltes (Epl. 23) und bestimmter Untertitel – VENRO zeigte Aktivitäten in Form von Pressemitteilungen, Hintergrundpapieren, Fachgesprächen und Einzelgesprächen – seitens Exekutive oder Legislative nur spärlich zu finden sind, während VENRO und einzelne NGOs wie [erlassjahr.de](http://erlassjahr.de) eingetretene Haushaltszuwächse bzw. die Verhinderung von geplanten Kürzungen (z. B. für das Jahr 2000) vor allem ihrem Einfluss zurechnen.

Als Zwischenfazit lässt sich formulieren, dass bei den G7-/G8-Gipfeln und Konferenzen des Untersuchungszeitraumes (14. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages) von NGO-Einfluss im Sinne von Beeinflussung der Position der Regierung und der Agenda gesprochen werden kann, während NGO-Einfluss auf Entscheidungen im nationalen Haushalt konkreter nur auf einzelne Titel oder Titelgruppen bezogen werden kann.

Welche Bedingungen für die beschriebenen Effekte von den beteiligten Akteuren als fördernd oder hemmend angesehen werden, wird im nachfolgenden Kapitel 6.6 untersucht.

## **6.6 Rahmenbedingungen für Einfluss von NGOs**

Ausgehend von den schon beschriebenen Rahmenbedingungen von Interessenvertretung und Lobbying (Tab. 7) wurden die Experten im Interview (Kap. 4.5.1) befragt, was sie für NGO-Einfluss auf Entscheidungen für relevant, d. h. begünstigend oder beeinträchtigend halten. Die Ergebnisse dazu werden in den Kapiteln 6.6.1 und 6.6.2 dargestellt.

Die weiteren Themen können im Sinne erweiterter oder flankierender Rahmenbedingungen verstanden werden, wie der Stellenwert der Entwicklungspolitik in Gesellschaft und Politik, den die Experten einschätzen sollten (Kap. 6.6.3). Wie die den NGOs zugeschriebenen Aufgaben von diesen erfüllt bzw. ob und welche Defizite dabei gesehen werden, soll ergänzende Informationen zur Beurteilung von NGO-Einfluss geben (Kap. 6.6.4).

Es war erwartet worden, dass Koalitionsbildungen und Kooperationen zur Realisierung von Einfluss von den NGOs – Gruppen-intern (Akteure) oder Gruppen-übergreifend (Akteure und Adressaten gemeinsam gegen Dritte) –, aber auch von denen, die politische Entscheidungen vorbereiten, für eigene Ziele genutzt werden, also Einfluss(nahme) nicht als Einbahnstraße zu betrachten ist (Kap. 6.6.5).

Mit der Beurteilung, welchen Personen, Personengruppen bzw. Institutionen Entscheidungsmacht zugeschrieben wird, lässt sich – auch in Verbindung mit den Aktivitäten von VENRO zum Bundeshaushalt – bewerten, ob die NGOs ihre Maßnahmen an die richtigen Adressaten und zeitgerecht gerichtet haben (Kap. 6.6.6).

Ob wissenschaftliche Institutionen und insbesondere der jährliche Bericht der NGO-Seite zur ‚Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘ für NGO-Einfluss bedeutsam oder unterstützend waren, wird in Kapitel 6.6.7 dargestellt.

Die Ergebnisdarstellung beschreibt im Text die zentralen inhaltlichen Aussagen (Super Codes) und macht in den Tabellen Angaben zu den Inhalten in der Form der Code Families mit je einem erläuternden Zitat. Die vollständigen Zuordnungen von Code Families zu Super Codes sind als Tabellen im Anhang (s. Anhänge 3 und 4) wiedergegeben.

### **6.6.1 Einfluss begünstigende oder behindernde Bedingungen**

Die Ausführungen der interviewten Experten ergeben vielfältige Hinweise darauf, unter welchen Bedingungen Einfluss der NGOs begünstigt oder aber auch behindert wird. Die nachfolgende Darstellung orientiert sich an den Ausarbeitungen in Kapitel 3.2.3 und Tabelle 7 und berücksichtigt zugleich die Struktur im Kodierprozess. Zunächst werden Aussagen zu Personen bzw. Institutionen (Kap. 6.6.1.1.), anschließend zu Inhalten und Form der Interaktion (Kap. 6.6.1.2) sowie strukturelle Aspekte (6.6.1.3) behandelt.

#### **6.6.1.1 Personen und Institutionen**

Einfluss hat als wesentliche Voraussetzung, dass die relevanten Personen adressiert werden, wobei bei Finanzthemen den Haushaltsexperten und Haushaltsausschussmitgliedern die zentrale Bedeutung zugesprochen wird (Tab. 34, Nr. 1).

Einfluss wird aber besonders begünstigt, wenn und wo es NGOs gelingt, die politischen Spitzen für ihr Thema und Anliegen zu interessieren und zu gewinnen (Tab. 34, Nr. 2). Als Beispiele dafür werden Bundeskanzler Schröder und die Gipfelergebnisse 1999 in Köln, Premierminister Blair beim Gipfel 2005 in Gleneagles und das EZ-Engagement von Bundeskanzlerin Merkel im Umfeld des Gipfels 2007 in Heiligendamm genannt. Dass dabei in nicht geringem Maße das Interesse an der eigenen Darstellung wie auch der Nutzen bezogen auf Wählerschaften wirksam ist, ist durchaus nachweisbar.

Für den Zugang zu Spitzen der Politik und des Regierungshandelns wird die Einbindung von sogenannten prominenten Persönlichkeiten gerade in Verbindung mit Kampagnen als hilfreich beschrieben (Tab. 34, Nr. 3) wie etwa die Verbindung von ONE zu Bono und Bob Geldof.

Gute Kontakte und Netzwerke von – insbesondere ehemaligen – Politikern werden von manchen NGOs genutzt, indem sie diese in Vorstände oder Beiräte berufen (Tab. 34, Nr. 4a), was von manchen Parlamentariern durchaus als hilfreich angesehen wird, da auf diesem Weg für die NGOs die politischen Abläufe präsenter sind (Nr. 4b), von anderen aber auch wegen möglicher fehlender Unabhängigkeit als kritisch gesehen wird (Nr. 4c).

Tabelle 34: Rahmenbedingungen für Einfluss - Personen und Institutionen

Nr.	Bedingungen	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Relevante Personen adressieren (insb. HH)	C65/P15-Z65 C89/P29-Z74, P28-Z289 C37/P33-Z133, P46-Z8 C298/P1-Z42, P21-Z120 C341/P26-Z7 C345/P28-Z12 C54/P44-Z42 C463/P31-Z188	„Ich habe erlebt, dass die meisten Akteure der EZ sich an den AwZ gewendet haben. Das haben die KfW und GTZ klüger angefangen.“ (P15)  „Dann muss man jedoch begreifen, dass Unterstützung nicht darin besteht, über die bereits ‚katholischen‘ herzufallen ...“ (P33)
2	Zugang zu und Beteiligung von politischen Spitzen  a) Schröder 1999  b) Blair 2005	C10/P17-Z96 C203/P27-Z27 C208/P40-Z146 C438/P46-Z113  a) C61/P30-Z55 C62/P32-Z119  b) C60/P45-Z141	„Sowohl Bundeskanzler Schröder als auch Bundeskanzlerin Merkel waren zugänglich für entwicklungspolitische Themen.“ (P17)  a) „Da war dann auch die Unterstützung von Schröder da, die später zum Haushalt ja nicht mehr da war. Für die Entschuldung gab es auch Unterstützung von Lafontaine, anders als beim Haushalt.“ (P30) b) „Die Briten wollten das und Tony Blair hat sein gesamtes politisches Kapital und viel Geld hineingesteckt.“ (P45)

	c) Merkel 2007  d) Nutzen für Politiker	c) C8/P29-Z64, P44-Z7  d) C63/P21-Z267 C9/P48-Z78	c) „Von daher war es natürlich sehr wichtig und hilfreich, [...] bei der Kanzlerin offene Türen vorzufinden und auch offene Ohren. Ich halte es nicht für unwahrscheinlich, dass der besondere Wille der Kanzlerin, in diesem Bereich etwas zu tun, mit ursächlich war für die doch nennenswerten Aufwüchse, die wir in den letzten Jahren hatten.“ (P29)  d) „...aber Schröder sah darin ja eine Chance, mit einem Schlag einen Wunsch der Partei, der über Jahre in den Parteitagsschriften gefordert wurde, umzusetzen und gleichzeitig in der internationalen Szene als der Mann von Köln auftreten zu können. Damit konnte er sich als neuer Kanzler profilieren und einen ersten Erfolg einfahren. Das war ein ganz großer Erfolg.“ (P21)
3	Prominente einbinden  a) Prominente u. Kampagnen  b) Bsp. ONE und Bono, Bob Geldorf	a) C197/P23-Z89 C197/P31-Z25  b) C198/P33-Z159 C216/P45-Z141	a) „Da hilft eher ein prominenter Partner für den Zugang zu den entscheidenden politischen Akteuren.“ (P23)  b) „...mit Bob Geldorf habe ich mich auch schon geschmückt. [...] Wenn ich mit dem auftrete, komme ich groß heraus.“ (P33)
4	Politiker in NGO-Vorständen/ Beiräten	a) C94/P34-Z102 C108/P19-Z158 C109/P10-Z7  b) C94/P45-Z105 C199/P24-Z283  c) C693/P18-Z263	a) „Ich glaube, auf der politischen Ebene zieht so etwas. Wenn du jemanden hast, der/die noch aktiv in der Politik mitmisch, gut vernetzt ist, Kontakte hat, Gespräche hier führt und dort anruft – das zieht.“ (P34)  b) „Ist es ein Manko, dass andere NGOs solche Beiräte nicht haben? Oder sehen Sie das kritisch?“ „Ich sehe das sehr positiv, weil es den Bezug zur Realität herstellt.“ (P45)  c) „Diese Struktur, Politiker aller Couleur sogar in Vorstände und Aufsichtsräte zu setzen, ist gefährlich.“ (P18)

Als eine wesentliche Voraussetzung für Einfluss gilt die Zugangsmöglichkeit zu den Entscheidungsträgern. Da Parlamentarier, aber auch Verwaltungen (Kap. 6.1) der Komplexität der Materie einerseits und einem nahezu regelhaften Zeitdruck andererseits ausgesetzt sind, kommt der Expertise der NGOs durchaus eine Türöffner-Funktion zu (Tab. 35, Nr. 1).

#### 6.6.1.2 Aktionsinhalte und -formen

Ein zweiter Aspekt für Einfluss umfasst Inhalte und Form, mit denen NGOs agieren. Expertise ist nicht nur – wie schon beschrieben – ein ‚Türöffner‘ für den Zugang zu Politikern und auch den fachlich zuständigen Mitarbeitern der Verwaltung, sondern auch eine Voraussetzung und Basis für Einfluss (Tab. 35, Nr. 2).



Positiv für Einfluss wirkt sich aus, wenn NGOs ihre Expertise als prägnante Informationen zur Verfügung stellen (Tab. 35, Nr. 3) und diese Informationen im Entscheidungsprozess zeitgerecht zur Verfügung stehen (Nr. 4), wozu es guter Prozesskenntnisse bedarf (Nr. 5).

Die Analyse und Berücksichtigung des Bedarfs der Abgeordneten oder Verwaltungsmitarbeiter erhöht in deutlichem Maße die Chance für einen Einfluss auf Entscheidungen. Das Fehlen eines solchen Vorgehens wird – wie auch in Kapitel 6.6.6 zu zeigen sein wird – als Mangel beschrieben (Tab. 35, Nr. 6).

Einfluss ist aus Sicht von Parlamentariern leichter möglich bei Bereitstellung konstruktiver Lösungsansätze (Tab. 35, Nr. 7).

Ein konfrontativer Kommunikationsstil der NGOs – wie er von Parlamentariern, aber auch Kirchenvertretern beklagt wird (Tab. 35, Nr. 8) – erschwert Einfluss. Die befragten Wissenschaftler sehen zwar ein deutliches Überwiegen kooperativer Strategien, halten jedoch konfrontatives Vorgehen fallweise auch nicht für unangemessen (Tab. 35, Nr.9). Diese unterschiedlichen Stile der Interaktion werden im Übrigen durchaus auch mit kulturellen Unterschieden in Zusammenhang gebracht, wonach NGOs im angelsächsischen Raum eher kooperativ und im deutschen Sprachraum eher konfrontativ agieren.

Persönliche Kontakte gelten aber bei allen Befragten als eine wesentliche Bedingung für Einfluss (Tab. 35, Nr. 10), Vertrauen wird in diesem Zusammenhang als eine wichtige Grundlage der persönlichen Beziehung genannt (Nr. 11).

Tabelle 35: Rahmenbedingungen für Einfluss - Aktionsinhalte und Formen

Nr.	Bedingungen	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Expertise als Türöffner-Funktion	C72/P42-Z150 C73/P2-Z104, P31-Z175	„Das ist keine neue Erkenntnis, dass Expertise und Fachwissen Gehör finden.“ (P42)
2	Expertise als Voraussetzung von Einfluss	C70/P33-Z40  C73/P23-Z150 C182/P11-Z308 C255/P3-Z34 C254/P23-Z149	„Natürlich muss man eine Expertise darüber haben, [...], man muss sich auskennen.“ (P70)
3	prägnante Informationen	C98/P39-Z84 C86/P25-Z125, P28-Z84, P30-Z150 C102/P33-Z184	„Gut unterfütterte Expertenpapiere, die gut recherchiert haben, ein Problem auf den Punkt bringen, es gut empirisch belegen usw. Das sind Lobby- bzw. <i>advocacy</i> -Papiere [...]“ (P39)
4	zeitgerechte Informationen	C126/P30-Z150 C127/P30-Z151 C125/P12-Z194, P17-Z88	„Diese muss man gut aufbereitet, aber knapp darstellen. Und auch das <i>Timing</i> muss stimmen.“ (P30)

5	Prozesskenntnisse	C100/P33-Z135 C102/P33-Z184 C116/P22-Z123 C127/P30-Z151 C218/P11-Z308 C580/P29-Z133	„Man muss schon spannen, wie Politik funktioniert, sonst ist man als NGO unprofessionell.“ (P33)  „Auch Abgeordnete zur Unzeit aufzusuchen [...], ist ein zweiter Fehler, den man machen kann.“ (P22)
6	bedarfsgerecht für Adressaten	C95/P18-Z64, P21-Z37, P31-Z150, P33-Z180 C124/P46-Z335  C98/P22-Z123  C122/P25-Z102	„Viele Lobbyisten, die uns informieren wollen, sind nicht in der Lage oder haben sich nicht die Mühe gemacht, sich in die Lage des Abgeordneten hineinzusetzen.“ (P18)
7	konstruktive Lösungsansätze	C559/P33-Z35 C96/P25-Z92	„Es gibt sehr professionell arbeitende NGOs, die die Probleme sehr gut aufbereiten und verfolgbare Lösungsvorschläge machen.“ (P33)
8	Kommunikationsstil	C91/P24-Z80 C97/P29-Z31 C128/P20-Z240 C358/P21-Z43	„Was mich stört bei den NGOs – davon gibt es kaum noch Ausnahmen – ist die Aggressivität des Auftretens. Regelrecht aggressiv. Wer nicht ihren Zielen folgt, hat keine Ahnung und schafft den Weltuntergang herbei. Das stört mich. Keiner hat recht.“ (P24)
9	Kooperation und Konfrontation	C358/P41-Z8 C79/P28-Z104 C382/P36-Z25 C225/P36-Z25 C91/P24-Z80 C381/P31-Z40 C392/P2-Z81	„Es gibt heutzutage viel mehr gemeinsames, kooperatives Verhalten zwischen NGOs und Politik als es früher der Fall war. Dies ist auf nationaler Ebene der Fall [...]“. (P41) „Ich sage: eine Mischung aus Kooperation und Konfrontation ist ok.“ (P28) „Ich habe aber auch das Gefühl, dass, wenn man konfrontativ an manche Dinge herangeht, dass dies durchaus von klugen und weitsichtigen Politikern als insgeheim kooperatives Verhalten gewertet wird, weil es unterstützend ist.“ (P31)
10	Persönliche Kontakte	C205/P33-Z198, P9-Z104ff, P10-Z110, P14-Z97, P15-Z304	„Persönliche Kontakte sind wichtig.“ (P33)
11	Vertrauen	C115/P23-Z282, P29-Z78, P39-Z158, P40-Z62, P42-Z116	„... Und weil durch die Präsenz und durch den informellen Dialog ein Vertrauen in Personen aufgebaut wird, die dadurch Zugänge erreichen und durch diese Zugänge auch Themen bei verschiedenen Akteuren platzieren können.“ (P23)

### 6.6.1.3 Organisationsstruktur und Einfluss

Zu den strukturellen Bedingungen für Einfluss gehören die Größe einer NGO und die Zugehörigkeit zu einem Verband. Dass beide Vorteile für Einfluss bieten, wird durchweg zustim-

mend beantwortet. Größeren NGOs wird mehr Einfluss attestiert (Tab. 36, Nr. 1a), u. a. auch, weil sie über größere Apparate verfügen und verschiedene Instrumente einsetzen können (Nr. 1b) und oft eine breitere Expertise haben (Nr. 1c). Die Zugehörigkeit zu einem Verband stärkt Einflussmöglichkeiten, so die Sicht von Verbandsvertretern (Tab. 36, Nr. 2a), aber auch einer Parlamentarierin (Nr. 2b) und eines Mitglieds der Exekutive (Nr. 2c). Als mitwirkend wird dabei schon der durch einen Verband verbesserte Zugang zu den relevanten Personen und Institutionen (Nr. 2d) genannt. Aus Sicht eines befragten Wissenschaftlers wird bei kleineren NGOs die Rolle von Vordenkern (Nr. 2e) betont. Für Einzel-NGOs wird die Möglichkeit zu schnellerer und pointierterer Positionierung als in einem Verband in der Regel umsetzbar herausgestellt (Nr. 2e).

Als eine den Einfluss von NGOs verbessernde Bedingung wird schließlich auch die intersektorale und vor allem die internationale Vernetzung genannt, wobei nicht verwunderlich ist, dass diese Aussagen von Mitarbeitern der Exekutive mit international ausgerichteten Zuständigkeiten gemacht werden (Tab. 36, Nr. 3).

Tabelle 36: Organisationsstruktur und Einfluss

Nr.	Bedingungen	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Größe einer NGO		
	a) größere NGO – mehr Einfluss	a) C104/P27-Z135ff.	a) „Die andere Ebene von Einfluss sehe ich bei konkreten politischen Gesprächen mit politischen Entscheidungsträgern.“ „Dabei sind die großen NRO wichtiger.“ (P27)
	b) Instrumentenvielfalt	b) C503/P39-Z90	b) „Am besten geeignet, um Einfluss zu nehmen, sind die großen Organisationen.“ (P39)
	c) Breitere Expertise	c) C135/P2-Z73, P31-Z177	c) „Verbandsvertreter zeichnen sich oft durch besonderes Fachwissen aus, für das sie in der Politik sehr geschätzt werden.“ (P2)
2	Zugehörigkeit zu einem Verband/zu VENRO		
	a) stärkt Einfluss – laut NGO	a) C66/P20-345, P27-Z102 C134/P34-Z76	a) „Ja, er [der Verband] verstärkt die Einflussmöglichkeiten.“ (P20)
	b) stärkt Einfluss – laut MdB	b) C134/P15-Z302	b) „Zur Frage, ob Verbandsgebundenheit (VENRO) ein Vorteil für die Einflussmöglichkeiten von NGOs ist: Ich fand es immer gut, dass man den Dachverband ansprechen konnte.“ (P15)
	c) stärkt Einfluss – laut Exekutive	c) C134/P43-Z84	c) „Ja, das ist meine feste Überzeugung und dafür wird es inzwischen wahrscheinlich dicke politikwissenschaftliche und soziologische Abhandlungen geben. Ich habe es sowohl mehrfach an der eigenen Haut erlebt – sowohl auf der zivilgesellschaftlichen Seite, als ich Sprecher der Kindernothilfe war, als auch später beim BMZ –, und ich habe es aus dem Mund von Ministern und höheren Beamten gehört.“

	d) Zugang zu Personen u. Institutionen  e) kleine NGO ‚Vor-denker‘ – laut Wissenschaft; ‚Einzel‘-NGO pointierter	d) C134/P26-Z109  e) C142/P11-Z173 C67/P36-Z136	(P43) d) „Es gibt also oft verschachtelte Wirkungsketten, wo teilweise sehr kleine Gruppen Themen aufgreifen und auch politische Positionen vordenken und vorbereiten und auf einmal für den nationalen Politikprozess eine beachtliche Dynamik entfalten können.“ (P11) e) „Natürlich ist eine Einzelorganisation in mancher Hinsicht schneller als ein Dachverband und kann sich in manchen Fragen, vielen Fragen viel klarer, eindeutiger positionieren.“ (P36)
3	Vernetzung	C110/P37-C38, P48-Z100	„Halten Sie vor diesem Hintergrund die internationale und intersektorale Vernetzung von NRO für eine wichtige Bedingung dafür, erfolgreich ihre Positionen in die verschiedenen Kanäle kommunizieren zu können.“ „Gerade, wenn es um so breit angelegte Themen wie EP geht, ist das sicherlich sinnvoll, weil man sonst wohl nicht grundlegend Einfluss gewinnen kann.“ (P37)

#### 6.6.1.4 Zwischenfazit

Einfluss gelingt nach weitestgehender Übereinstimmung der Befragten primär über Kontakt zu Einzelpersonen oder Personen in Organisationen, sodass das Ansprechen der relevanten Personen – im Falle von Finanzierungsfragen der Entwicklungspolitik sind dies die Mitglieder des HHA bzw. die Haushaltsexperten des BMF – notwendig ist. Dies aber ist, wie später noch gezeigt wird, den NGOs im Untersuchungszeitraum eher selten gelungen, sowohl aus Sicht der Befragten aus der Exekutive und der Legislative als auch aus Sicht eher selbstkritischer NGO-Vertreter. Dieses Manko konnte dort punktuell reduziert werden, wo der Kontakt zu den politischen Spitzen gelang. In diesen Fällen öffnete sich jeweils ein „window of opportunity“, wenn die Interessenlagen zur politischen Profilierung von Kanzler Schröder, Kanzlerin Merkel und auch des britischen Premierministers Blair die Nutzung der Gipfeltreffen im eigenen Land dies begünstigten (Kap. 6.6.1.1).

Da für die meisten Befragten die Expertise den Schlüssel zu Zugang und nachfolgendem Einfluss darstellt, bedarf es bei den Akteuren der Umsetzung in prägnante, bedarfs- und zeitgerechte Information – so der Wunsch der Adressierten (Kap. 6.6.1.2). Ein konfrontativer Kommunikationsstil kommt nicht gut an, zumal der persönliche Kontakt als wichtig erachtet wird.

Dass Verbandsbindung den Zugang als Voraussetzung für Einfluss verbessert, wie dies aus Exekutive und Legislative beschrieben wird, dürfte dem Interesse der politisch Verantwortlichen an Reduzierung von Vielstimmigkeit zugeordnet werden, auch wenn die NGO-Akteure selbst in der für Verbände nicht untypischen, aus den Interessenlagen vieler gemit-

telten Positionen Schwächen sehen (Kap. 6.6.1.3). Dies wird auch, wie später noch zu zeigen ist, in der Vielzahl von Schwächen deutlich, die VENRO attribuiert werden (Kap. 6.6.4.5).

## **6.6.2 Einfluss-Bedingungen: Instrumente, Methoden und Expertise**

### **6.6.2.1 Gespräche, Konferenzen, Kampagnen**

Auf die Frage an die Experten, welche Wege NGOs beschreiten bzw. beschreiten müssen, um Einfluss zu nehmen, werden primär direkte und persönliche Gespräche – die Kernmethode des Lobbyings (s. auch Kap. 2.3) – mit den Vertretern der Legislative und Exekutive, also den Entscheidungsträgern genannt (Tab. 37). Dies gilt sowohl für den Bedarfsfall eines Kontakts zur Leitungsebene (Nr. 2) als auch für den Regelfall des Kontaktes zu den verantwortlichen Mitarbeitern der Abgeordneten, der Fraktionen und der Verwaltung (Nr. 3). Unabhängig von der Kommunikationsform gilt der persönliche Kontakt zu Adressaten als ein Schlüssel zum Erfolg (Nr. 4).

Als sehr heterogen erweist sich auch die Beurteilung der Bedeutung von Konferenzteilnahmen und als Mitglieder in Delegationen für Einfluss von NGOs. NGOs werden insbesondere bei VN-Konferenzen integriert und respektiert (Tab. 37, Nr. 5a), haben nach Einschätzung eines Mitgliedes der Exekutive in Leitungsfunktion jedoch keinen Einfluss auf die im Zuge der Konferenzen getroffenen Entscheidungen (Nr. 5b), während ein AwZ-Mitglied die Beteiligung als zumindest nützlich wegen der Medienaufmerksamkeit bewertet (Nr. 5c) und ein Mitglied des HHA den Nutzen einer Kontrollinstanz gegenüber der Leitungsebene herausstellt (Nr. 5d). NGO-Vertreter sehen die Bedeutung der Konferenz-mitwirkung deutlich positiver im Hinblick auf Erreichtes (Nr. 5e) und auch in der Funktion einer „kritischen Öffentlichkeit“ (Nr. 5 f.).

Kampagnen sind als zweites Instrument zur Einflussnahme (s. Kap. 2.3.2) im Gegensatz zu den direkten persönlichen Kontakten auf die Öffentlichkeit gerichtet, um durch deren Mobilisierung Gesprächs- und Entscheidungsbereitschaft in Legislative und Exekutive zu beeinflussen. Sie werden in diesem Sinne als wichtiges NGO-Instrument gesehen (Tab. 37, Nr. 6), mit dem auch der Boden für direkte Gespräche mit denen, die zu entscheiden haben, bereitet werden kann (Nr. 7).

Die Beurteilung von Kampagnen ist dagegen keineswegs homogen. Für Finanzentscheidungen wird der Stellenwert von Kampagnen von einem Vertreter der Exekutive für überflüssig gehalten (Tab. 37, Nr. 8a, c) oder auch als störend (Nr. 10), von einem Vertreter der NGOs zumindest im Stellenwert eindeutig den direkten Gesprächen nachgeordnet bewertet (Nr. 5b). Demgegenüber sehen ein Vertreter der Wissenschaft und einer der Legislative Kampagnen durchaus als ein probates Instrument der NGOs an (Nr. 8d), mit denen – so ein NGO-Vertreter – Erfolge erzielbar sind und erzielt wurden:

*„Die Entschuldungskampagne 1999 hat eine sehr positive Mobilisierung und einen politischen Erfolg erzielen können. Damals ist es gelungen, ein Thema zu setzen und kampagnenfähig zu machen, dafür zu mobilisieren und sehr viel politischen Druck zu erzeugen“ (IP 18: 28.01.2011 [C196/P 39-Z109]).*

Als das Beispiel erfolgreicher Kampagnen von NGOs gilt allseits die Entschuldungskampagne, da Themensetzung, Mobilisierung, Engagement der politischen Spitze und politisches Ergebnis zusammentrafen (Tab. 37, Nr. 9).

Öffentlichkeitsarbeit und Medienaufmerksamkeit werden als wichtiges Instrumentarium für Einfluss verstanden, sowohl von NGO-Seite (Tab. 37, Nr. 11a) wie aus Sicht der Wissenschaft (Nr. 11b).

Als ideal für Einfluss wird die Anwendung aller Instrumente – also Lobby-Gespräche, Kampagnen und PR, letztere wegen der Möglichkeit der Beeinflussung des gesellschafts-politischen Umfeldes – als Instrumenten-Mix beschrieben, wobei die Verfügbarkeit aller Instrumente nur bei großen Organisationen realistisch ist (Tab. 37, Nr. 12).

Tabelle 37: Instrumente und Methoden - Gespräche, Konferenzen, Kampagnen

Nr.	Instrumentarium	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Gespräche, direkte und persönliche	C177/P45-Z16 C188/P31-Z19 C189/P2-Z26 C187/P33-Z23 C215/P33-Z13	„Das eigentliche Kommunizieren aber, die Frage, wie der Apparat darauf reagiert, das kann eigentlich nur in Dialogen passieren.“ (P45)
2	Kontakt Leitung	C439/P23-Z236 C208/P40-Z151 C438/P46-Z113 C239/P9-Z47 C513/P17-Z40	„Das sind sie nicht zuletzt deshalb, weil wenn Personen die Möglichkeit des direkten Zugangs zur politischen Führungsebene haben, können Themen eine andere Aufmerksamkeit erfahren [...]“.“(P23)
3	Kontakt Mitarbeiter	C402/P18-Z70	„Wenn ich Lobbying organisieren würde, hielte ich es für viel wichtiger, nicht den MdB zu erreichen, sondern einen guten Draht zu den Mitarbeitern zu haben.“(P 18)
4	Persönl. Kontakte	C203/P25-Z27 C205/P9-Z106 C208/P40-Z151 C577/P26-Z109	„Das heißt, es kommt fast immer auch darauf an: Was sind das für Akteure, was sind das für Menschen, die dort tätig sind? Die Struktur spielt eigentlich nur in zweiter Linie eine Rolle...“ (P25)
5	Konferenzen, Mitwirkung bei a) VN-Konferenzen	a) C667/P41-Z12, P37-Z21	a) „Bei großen UNO-Konferenzen gibt es aber auch einen großen Bereich, wo NGO-Aktivitäten in das Programm integriert werden. NGOs werden dort als Experten für bestimmte Bereiche respektiert ...“ (P41)

	b) laut Exekutive  c) laut AwZ  d) laut HHA  e) laut NGO (Erreichtes) f) laut NGO (kritische Öffentlichkeit)	b) C220/P46-Z274  c) C179/P33-Z112  d) C194/P15-Z308  e) C194/P34-Z86 f) C202/P16-Z26	b) „Bei internationalen Konferenzen sind NGOs entweder Teil der deutschen Delegation, oder sie richten Parallelveranstaltungen aus. Hat das Auswirkungen auf internationale Politikentscheidungen in der Entwicklungspolitik?“ „Nein.“ (P46) c) „Diese Gipfelbegleitung von NGOs mit entsprechender Medienaufmerksamkeit ist sicherlich auch bewusstseinsbildend ...“ (P33) d) „Ich glaube, dass es gut ist, wenn NGOs bei den Konferenzen dabei sind...“ (P15) e) „Die [Teilnahme von NRO] ist auch wichtig.“ (P34) f) „... dass NGOs bei fast allen wichtigeren internationalen Anlässen präsent waren, auch bei G8-Gipfeln, Weltbank- oder WTO-Tagungen, um kritische Öffentlichkeit herzustellen.“ (P16)
6	Kampagnen als wichtiges NGO-Instrument	C410/P47-Z15 C411/P12-Z243 C409/P29-Z93	„Ich finde Kampagnen absolut gut. Sie haben das gut formuliert – ein positives Grundrauschen in der Bevölkerung ist wichtig.“ (P47)
7	Kampagnen bilden nur den Boden für direkte Gespräche	C411/P12-Z243	„Kampagnen schaffen Atmosphäre. [Aber:] Wenn man das Kabinett umstimmen möchte, kann man keine Kampagne machen.“ (P12)
8	Kampagnen und Finanzen:  a) Sicht Exekutive  b) NGO-Sicht    c) Keine eindeutigen Aussagen zu erfolgreichen Kampagnen  d) Sicht Wissenschaft und Legislative	a) C224/P46-Z130ff.  b) C186/P27-Z159   c) C407/P22-Z117  d) C196/P28-Z40 C215/P 33-Z13	a) „Können sich NGOs also große, an die Öffentlichkeit gerichtete Kampagnen sparen?“ „Ja.“ (46) b) „Die eigentliche Lobbyarbeit – mit dem Ministerium, mit dem Haushaltsausschuss, mit dem Entwicklungsausschuss – ist wahrscheinlich für die Finanzfragen das Entscheidende!“ (P27) c) „Mit anderen Kampagnen meinen Sie z. B. ‚Deine Stimme gegen Armut‘ oder die Arbeit, die die Kollegen im Handelsbereich geleistet haben. Sie fragen nun, ob die damit erfolgreich waren? Mein distanzierter Eindruck ist: nicht sehr.“ (P22) d) „Die NRO im Entwicklungsbereich agieren vor allen Dingen im Öffentlichkeitsbereich über Kampagnen Einfluss. Misereor macht wirk-same Kampagnen, bspw. die Fasten-Aktion. Auch ‚Brot für die Welt‘ tut das.“ (P28)
9	Kampagnen-Erfolg	C196/P39-Z107ff. C399/P28-Z44	„Die Entschuldungskampagne hat eine sehr überraschende und sehr positive Mobilisierung und einen politischen Erfolg erzielen können. Das ist auch in der Presse gut ausgewertet und aufgeschrieben worden.“ (P39)

10	Negative Kampagnen problematisch	C406/P18-Z119	„Kampagnen haben eine klare Ausrichtung. Diese sind mitunter so konzipiert, dass es in der jetzigen Situation Koalitionsvertretern sehr schwer fällt, zu Veranstaltungen zu gehen, wenn die Regierung angeprangert wird.“ (P18)
11	Öffentlichkeitsarbeit und Medienaufmerksamkeit	a) C193/P36-Z17 C190/P27-Z168 C416/P39-Z82 C474/P26-Z116 C520/P33-Z117 C562/P31-Z264 b) C193/P28-Z168 C519/P15-Z20 C522/P36-Z132 C688/P19-Z18	a) „NROs können mit öffentlicher Wahrnehmung und Aufmerksamkeit Einfluss nehmen.“ (P36) b) „Über die Vermittlung an die Medien gewinnen sie unheimlichen Einfluss auf die öffentliche Meinung.“ (P28)
12	Instrumenten-Mix (Kombination von Kampagnen, Lobby-Arbeit, direkte Gespräche)	C223/P39-Z90, P21-Z41  C235/P12-Z235 C407/P47-Z86	„Am besten geeignet, um Einfluss zu nehmen, sind die großen Organisationen [...], die sich immer eine Kampagnen-, eine PR- und eine Lobby- und <i>advocacy</i> -Abteilung leisten können. Da tun sich bekanntermaßen die kleineren Organisationen schwerer.“ (P39)  „Das kann man nicht generell sagen, sondern man muss ein Gefühl für einen Methoden-Mix haben.“ (P21)  „Das war eine Aktion mit Karten, die an die Bundestagsabgeordneten versandt wurden mit ‚Ja zur Entschuldung‘ o. Ä. Das war ganz konkrete Kampagnenarbeit und nicht nur informelle Lobbyarbeit. Die Kombination war gut.“ (P12)

### 6.6.2.2 Bedeutung von Expertise

Neben der eher technischen Seite („wie“) kommt für Einfluss der eher inhaltlichen Seite („wodurch“) besondere Bedeutung zu. Im Vordergrund aller Ausführungen steht die fachliche Expertise als die Größe, die von allen Beteiligten in Exekutive und Legislative wie auch der Wissenschaft geschätzt wird. Diese bezieht sich zum einen auf die Kenntnisse der NGOs vor Ort, also in den Ländern deutscher Entwicklungszusammenarbeit (Tab. 38, Nr. 1), die in die politische Diskussion eingebracht werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass nach Meinung vieler – es lassen mehr als 30 Zitate finden – bei NGOs sowohl umfangreiche Expertise vorhanden ist, als auch diese von der Regierung – mangels eigener Ressourcen – benötigt und gesucht wird (Tab. 38, Nr. 2).

Konterkariert wird diese Aussage dadurch, dass andererseits die Möglichkeit zur Erzeugung von politischem Druck sowohl von NGO- wie auch BMZ-Vertretern der Expertise bei Finanzierungsentscheidungen übergeordnet wird. Denn für finanz- und haushaltspolitische Entscheidungen auf Bundesebene wird die Möglichkeit der NGOs, politischen Druck zu erzeugen, der Expertise gleich- oder sogar vorangestellt (Tab. 38, Nr. 3). Dies gilt vor allem auch hinsichtlich der Frage, ob Zusagen und Ankündigungen der Regierung eingehalten werden,



für die den NGOs die Rolle der ‚watch dogs‘ sowohl zugeordnet wird, wie sie auch von ihnen gefordert wird (Nr. 4).

Tabelle 38: Inhalte, die Einfluss ermöglichen

Nr.	Inhalte	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Vor-Ort-Kenntnisse der NGOs	C510/P11-Z139 C256/P42-Z132 C259/P29-Z11, P40-Z153, P47-Z10	„...wo NGOs durch die praktische Durchführung von entwicklungspolitischen Projekten und Programmen bestimmte Erfahrungen sammeln, die sie zurückspeisen nach Deutschland.“ (P11)
2	Expertise ermöglicht Einfluss	C258/P37-Z101 C71/P41-Z14 C72/P42-Z150 C73/P23-Z150 C103/P10-Z118, P16-Z41 C668/P30-Z131	„Dann ist es wichtig, dass auch diejenigen, die Politik selber beraten und implementieren – wir [das AA] sind ja nicht die Regierung selber, [...] – dass auch wir uns dort Rat holen, das Wissen akkumulieren und abrunden, dabei auch die eigenen Positionen entwickeln und auf den Prüfstand stellen.“ (P37)
3	Druck erzeugen	C184/P10-Z131 C178/P10-Z141 C211/P13-Z8 C405/P44-Z2 C393/P13-Z98 C209/P10-Z78 C210/P10-Z149 C225/P36-Z25	„Insofern glaube ich (aber ich weiß es nicht genau), dass man gar nicht so viel fachliches <i>Know-how</i> braucht, um haushaltstechnische Entscheidungen zu relativieren oder zu beeinflussen. Vielmehr geht es dabei, glaube ich, um politischen Druck.“ (P10)  „Nur Briefe zu schreiben und Gespräche zu führen, reicht nicht.“ (P13)
4	‚watch dog‘-Funktion	C226/P1-Z42 C211/P23-Z133, P15-Z308 C630/P29-Z19	„Ich persönlich bin froh, dass wir, d. h. die BR inkl. BMF, Bundeskanzleramt etc., von NRO so gründlich in unserem Tun und Unterlassen von EZ kontrolliert werden.“ (P1)

### 6.6.2.3 Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit

Im Interview wurden die Experten auch zu ihren Einschätzungen über die Lobby-Aktivitäten der NGOs befragt. In Übereinstimmung mit der wissenschaftlichen Literatur verwenden die meisten Experten einen Lobby-Begriff, der verschiedene Aktivitäten zur Beeinflussung der einzelnen Politiker und auch der Mitarbeiter der Exekutive bei Entscheidungen umfasst.

Im Bereich der Entwicklungspolitik lassen sich grob zwei NGO-Ausrichtungen unterscheiden (Kap. 5): eine Richtung umfasst die NGOs, die nur im Sinne von Advocacy tätig sein, die andere Richtung umfasst Organisationen, die sich sowohl für die Belange Dritter politisch einsetzen als auch Entwicklungszusammenarbeit konkret betreiben, sei es direkt vor Ort mit eigener Organisation oder durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln. Diese Unterscheidung wird von einigen Befragten auch so gemacht (Tab. 39, Nr. 1). Reine Advocacy-NGOs wie etwa ONE (Nr. 2a) werden auch als unabhängiger beurteilt, da sie keine finanziellen Mittel von staatlicher Seite beziehen (Tab. 39, Nr. 2b). Die Lobbyarbeit wird in Verbin-

derung mit Finanzierungsentscheidungen auch danach unterschieden, ob es um Mittel für Dritte (Nr. 3b) oder um die Einwerbung von Mitteln geht, von der die NGO profitiert (Nr. 3a). Beispiele für erfolgreiches Lobbying, also erfolgreicher Einflussausübung, werden sowohl von der BMZ- und AA-Seite als auch von der NGO-Seite angeführt: BMZ-Mitarbeiter nennen die finanziellen Verbesserungen bei Zivilem Friedensdienst und GFATM (Tab. 39, Nr. 4a), von NGO-Seite werden das Engagement von BK Merkel für den Einzelplan 23 und die Etablierung von regelmäßigen Gesprächen mit dem BMWi auf Leitungsebene genannt (Nr. 4b). Erfolgreiche Lobbyarbeit in der Entwicklungspolitik wird den NGOs auch aus einem Nachbar-Ressort (AA) zugesprochen (C395/P37-Z71).

Tabelle 39: Lobbying - Formen und Erfolge

Nr.	Inhalte	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	EZ-Lobbying	C518/P3-Z22, P13-Z132, P23-Z20	„Sie sind also immer zweifach tätig: indem sie machen und umsetzen, also operations haben, und indem sie Lobbyarbeit betreiben.“ (P13)
2	Lobby-NGOs und Unabhängigkeit	a) C413/P3-Z22 b) C413/P8-Z42ff.	a) „ONE ist eine reine Lobby-Organisation...“ (P3) b) „Sind die reinen Lobby-NGOs erfolgreicher in ihrer Themensetzung?“ „Das kann ich nicht mit Gewissheit beantworten. [...] In der Summe sind sie freier, weil sie weniger abhängig sind von Geld.“ (P8)
3	EZ-Lobbying und Finanzen	a) C408/P2-Z75  b) C408/P6-Z41	a) „Es muss unterschieden werden zwischen Lobbyarbeit, von der die ausführende Organisation finanziell profitiert, und solcher, von der die ausführende Organisation nicht selber finanziell profitiert.“ (P2) b) „Wir tun dies nicht für uns oder für die Stärkung unserer Organisation, sondern für die armen Menschen. Zugunsten dieser Sache setzen wir uns ein und darum fühlen wir uns berechtigt, Lobbyinteressen zu haben.“ (P6)
4	Lobbyerfolge  a) Sicht BMZ und AA          b) Sicht NGO	a) C237/P2-Z67, P19-Z81 C395/P37-Z71          b) C237/P5-Z67 C10/P17-Z90 C236/P7-Z89	a) „Ein Beispiel für erfolgreiche Lobbyarbeit ist das des Zivilen Friedensdienstes. Dort sind auf Drängen der NRO Mittel erhöht worden...“ (P2) „Auch die relativen großen Auffüllungsvolumina für die GFATM führe ich mit auf die sehr starke Lobbyarbeit zurück.“ (P19) „Und trotzdem ist die Lobbyarbeit in der EP wirksam und vielleicht sogar wirksamer.“ (P37) b) „... sie [BK Merkel] mit dafür gesorgt, dass der Einzelplan 23 kräftig angehoben wurde. Sie hat sich diese Erhöhung ein stückweit zu eigen gemacht. Das hatte natürlich dann auch mit Heiligendamm zu tun und mit den vielfältigen Aktionen und Lobbyinitiativen in diesem Zusammenhang.“ (P17)

			„Am Beispiel von Staatssekretär Dr. Pfaffenbach kann man ein Umdenken aufzeigen, das durch die konstante Lobby- und Advocacy-Arbeit der NRO stattgefunden hat. Bsp. ‚Nikolaus-Aktion‘ von DSGA [2006]. Eine vergleichbare Aktion von NRO, den direkten Kontakt mit dem Staatssekretär zu suchen, hatte es vorher im BMWi noch nicht gegeben.“ (P7)
--	--	--	--

Als Instrumente für ein erfolgreiches Lobbying werden die direkten, persönlichen Gespräche mit den Politikern bzw. Beamten in der Exekutive, fundierte Papiere (Tab. 40, Nr. 1), aber auch die Anhörung im politischen Diskurs (Nr. 2) genannt. Ebenso gilt die kontinuierliche Gesprächs- und Kontaktpflege für einige Experten als eine notwendige Erfolgsbedingung (Nr. 3). Für eine erfolgreiche Gesprächswirkung wird begleitend die Stärke des öffentlichen Auftritts als durchaus bedeutsam genannt (Nr. 4).

Tabelle 40: Lobbying - Instrumente und Anforderungen

Nr.	Inhalte	Interview-Beleg	Zitat-Beispiele
1	Fundierte Papiere	C98/P39-Z84 C99/P45-Z50	„Gut unterfütterte Expertenpapiere, die gut recherchiert haben, ein Problem auf den Punkt bringen, es gut empirisch belegen usw. Das sind Lobby- bzw. <i>advocacy</i> -Papiere...“ (P39)
2	Anhörung als Lobbyingform	C394/P36-Z178	„...das ist ein wichtiges Instrument – eine Öffentliche Anhörung...“ (P36)
3	Gesprächs- und Kontaktpflege im Lobbying	C83/P14-Z81, P36-Z212, P39-Z158	„Gute Vertreter von Entwicklungsorganisationen und NGOs versuchen natürlich, über die ganze Legislaturperiode hinweg den Kontakt mit den entsprechenden Parlamentariern zu halten, auch mit dem Ministerium, um auf die mangelnden Punkte hinzuweisen.“ (P14)
4	Stärke des öffentlichen Auftritts	C82/P36-Z21	„Die Lobbyarbeit ist umso stärker, also der Erfolg in persönlichen Gesprächen, je stärker auch der öffentliche Auftritt ist.“ (P36)
5	Gute Öffentlichkeitsarbeit	C190/P27-168 C416/P39-Z82	„Es ist nicht ein ausschlaggebender Faktor, aber ein wichtiger Faktor, ein unterstützender Faktor.“ (P27)
6	NGO-Öffentlichkeitsarbeit muss verstärkt werden  NGOs verstärken Stimmungen	C474/P26-Z116, P21-Z21 C520/P33-Z117	„NGOs sollten es sich stärker zum Ziel setzen und diese als neue Strategie verfolgen, Einfluss über die Öffentlichkeit und auf der Ebene des öffentlichen Diskurses zu erlangen.“ (P26)

			„Was sollte eine NGO wirklich machen, um Öffentlichkeit zu erzeugen? Sie muss eine Atmosphäre, die besteht, nutzen und verstärken.“ (P21)
7	Broschüren, Veranstaltungen, Websites	C416/P39-Z83	„Zu diesem Teil der Öffentlichkeitsarbeit zähle ich gut gemachte Broschüren, die die Öffentlichkeit auch wirklich ansprechen, mit der richtigen Sprache, Bildern, Botschaften, verdauliche Zahlen usw. Ergänzt wird dies durch gute Pressearbeit, um die Broschüre in die Öffentlichkeit zu tragen sowie Veranstaltungen. Zur Öffentlichkeitsarbeit gehört auch Marketing, eine gute Website – all das ist Wissens- und Informationsvermittlung.“ (P39)

Insgesamt wird eine gute Öffentlichkeitsarbeit als wichtiger, aber nicht ausschlaggebender Faktor für erfolgreiche, als Einfluss ausübende Arbeit der NGOs angesehen (Tab. 40, Nr. 5), die aber durchaus noch stärker durch NGOs verfolgt werden sollte (Nr. 5). Aus Sicht eines Wissenschaftlers geht es dabei vor allem um die Nutzung und Verstärkung bestehender Atmosphären und Stimmungen durch NGOs (Nr. 5). Dazu werden gute, d. h. fachlich fundierte und in der Sprache der Zielgruppen verständliche und anschauliche Broschüren, Veranstaltungen und Websites für erforderlich gehalten (Nr. 7). Ob der Bericht „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ (WdE) diese Funktion erfüllt, wird an anderer Stelle noch untersucht (s. Kap. 6.6.7).

#### 6.6.2.4 Zwischenfazit

Dass die direkte und persönliche Gesprächsform als Einfluss begünstigend und als bevorzugte Methode genannt wird, trifft für alle Adressatengruppen zu und korrespondiert mit der schon erwähnten Bedeutung der persönlichen Beziehung. Obschon die NGOs im Untersuchungszeitraum national wie international zunehmend häufiger an Konferenzen teilnehmen konnten, ist weniger der direkte Einfluss auf Entscheidungen als eher die Medienwirksamkeit dieser Teilnahmen von Bedeutung. Ähnliches gilt für die Bedeutung von Kampagnen, die eher als sekundäre und dem persönlichen Gespräch nachgeordnete Maßnahmen zu betrachten sind (Kap. 6.6.2.1). Lediglich die Jubilee-2000-Kampagne in Verbindung mit dem Schuldenerlass-Beschluss kann davon abweichend als sehr bedeutsam herausgestellt werden.

Neben der Form ist für Einfluss der Inhalt der Kommunikation, nämlich die Expertise, die wesentliche Grundlage, da Expertise – insbesondere vor Ort in Entwicklungsländern – von Exekutive wie Legislative gebraucht und auch gesucht wird. Dass NGOs über Medien auch Druck erzeugen können, wird zumindest bei Haushaltsangelegenheiten von einigen als wichtiger noch als Expertise bezeichnet (Kap. 6.6.2.2).

Die Einschätzung von Lobbyerfolg aufseiten der NGOs bezieht sich vor allem auf die Etablierung hochrangiger politischer Kontakte. Während BMZ-Mitarbeiter den NGOs erfolgreiche Interventionen bei Haushaltsthemen attestieren, äußern für Haushaltsfragen und vor allem Haushaltsentscheidungen zuständige Personen solches nicht (Kap. 6.6.2.3).

### 6.6.3 Stellenwert der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit als Moderator

Entwicklungspolitik (EPol) und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) haben in der gesamtgesellschaftlichen Diskussion bisher nur einen nachgeordneten Stellenwert und werden den sogenannten „schwachen Interessen“ – wie z. B. auch die Themen Menschenrechte, Minderheiten oder internationale Gerechtigkeit – zugeordnet (s. Kap. 1). Daher müssen sowohl die Fachpolitiker wie die für das Thema engagierten NGOs davon ausgehen, dass der Prozess der NGO-Einflussnahme auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen durch den tatsächlichen wie den individuell wahrgenommenen Stellenwert von EPol und EZ moderiert wird.

Die befragten Experten haben dazu umfangreich Stellung genommen. Thematisiert wurden (Tab. 41) die allgemeine Akzeptanz in der Gesellschaft insbesondere in Relation zu Themen des Alltags der Bevölkerung, die Schwierigkeit der Thematik als Wahlkreis-Thema, die nachgeordnete Bedeutung in der parlamentarischen und Ressorthierarchie sowie die Auswirkungen davon auf Ausschuss-Besetzungen und das Thema der Veränderung des Stellenwertes im Verlauf von 1998 bis 2009.

Der Stellenwert von EPol und EZ hat aus Sicht der Befragten zwischen 1998 und 2009 zugenommen (Tab. 41, Nr. 1a), was zum Teil als Folge der weltweiten Terrorproblematik gesehen wird (Nr. 1b), aber auch den Aktivitäten und dem Einfluss der NGOs zugerechnet wird (Nr. 1c). Gleichwohl wird die Einordnung von EPol und EZ in die gesellschaftspolitische Diskussion als gering erlebt. Genannt werden mangelndes Interesse an der Thematik (Tab. 41, Nr. 2a), die nachgeordnete Bedeutung gegenüber Themen wie Arbeitslosigkeit (Nr. 2b) oder auch die fehlende direkte Betroffenheit (Nr. 2c)<sup>341</sup>. In diesem Zusammenhang ist auch die fehlende oder sehr eingeschränkte Wirksamkeit des Themas im Wahlkreis der Abgeordneten zu sehen, die mit EPol und EZ kaum oder keine Wählerstimmen aktivieren können (Nr. 3).

Stellenwert wird insoweit auch erkennbar, wenn Entwicklungspolitiker als Idealisten gesehen werden (Tab. 41, Nr. 4b) oder als Abgeordnete, die noch keinen oder keinen Zugang mehr zu anderen („bedeutsameren“) Ausschüssen haben (Nr. 4a).

Für die Befragten lässt sich der Stellenwert von EPol und EZ sowohl an der relativ geringen Finanzausstattung des BMZ ablesen (Nr. 5), wie auch an der Rangfolge in den Beratungen von Kabinett und Parlament (Nr. 6). Da auch die Rolle des BMZ im Verhältnis zum BMF eindeutig als nachgeordnet und nicht durchsetzungsfähig gesehen wird (ebd.), ergibt sich für NGOs die Notwendigkeit, Lobbyarbeit an die relevanten Adressaten zu richten (s. auch Kap. 6.6.1).

---

<sup>341</sup> Eine Befragung zum aktuellen Zeitpunkt (2016) würde wahrscheinlich vor dem Hintergrund der Flucht- und Migrationssituation zu anderen Angaben an dieser Stelle führen (vgl. auch Kap. 7)

Tabelle 41: Stellenwert von Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit

Nr.	Inhalte	Interview-Beleg	Zitat-Beispiele
1	<p>a) Stellenwertzunahme</p> <p>b) als Folge der Terrorproblematik</p> <p>c) als Folge von NGO-Aktivitäten</p>	<p>a) C277/P29-Z141, P33-Z89ff., P40-Z94</p> <p>b) C275/P38-Z28, P45-Z327</p> <p>c) C270/P29-Z143ff. C560/P25-Z52ff., P35-Z35ff.</p>	<p>a) „Ja. [Sie] ist auf jeden Fall größer geworden.“ (P29)</p> <p>b) „Aber einen wesentlichen Bedeutungszuwachs hat Entwicklungspolitik durch den 9/11-Kontext bekommen.“ (P38)</p> <p>c) „Haben NRO dazu beigetragen?“ „Sicher auch.“ (P29)</p>
2	<p>Stellenwert EPol u. EZ in der gesellschaftspolitischen Diskussion</p> <p>a) mangelndes Interesse an Thematik</p> <p>b) nachrangig zu Arbeitslosigkeit</p> <p>c) fehlende direkte Betroffenheit</p>	<p>a) C76/P10-Z145, P23-Z112</p> <p>b) C76/P13-Z112, P37-Z127</p> <p>c) C76/P14-Z126, P37-Z53</p>	<p>a) „Wer interessiert sich denn eigentlich für Entwicklungspolitik?“ (P10) „Das Interesse an und das Verständnis für Entwicklungspolitik sind nicht sehr groß und zudem wenig struktur- oder geopolitisch gestrickt bei den meisten Menschen in Deutschland.“ (P23)</p> <p>b) „In einem Wahlkreis mit hoher Arbeitslosigkeit ist es sehr schwer, mit dem Thema Entwicklungspolitik zu landen.“ (P13)</p> <p>c) „Im Prinzip hat die Entwicklungszusammenarbeit ein Akzeptanzproblem in der Öffentlichkeit – immer noch – weil die Leute natürlich nicht unmittelbar davon betroffen sind.“ (P14)</p>
3	Stellenwert EZ: nicht Wahl-relevant	<p>C268/P10-Z155, P13-Z112, P28-Z202, P31-Z160, P39-Z135</p> <p>C280/P33-Z189</p> <p>C278/P22-Z105</p> <p>C279/P22-Z97</p> <p>C661/P47-Z18</p>	<p>„Aber für die Angst der Abgeordneten, nicht wieder aufgestellt und gewählt zu werden, ist Entwicklungspolitik nicht entscheidend.“ (P10)</p> <p>„In einem Wahlkreis mit hoher Arbeitslosigkeit ist es sehr schwer, mit dem Thema Entwicklungspolitik zu landen.“ (P13)</p>
4	<p>a) Entwicklungspolitik ein Anfänger-Thema</p> <p>b) Entwicklungspolitiker sind Idealisten</p>	<p>a) C269/P18-Z236, P20-Z35 C273/P31-Z127</p> <p>b) C281/P46-Z396</p>	<p>a) „Aber viele Leute, die seit längerem im Parlament sind, sagen über den AWZ, es sei ein Anfänger-Ausschuss. Es ist schon komisch, über drei Amtsperioden im AWZ zu sein. Nach zweien müsse man aufsteigen, heißt es.“ (P18)</p> <p>b) „Es gibt auch Leute, die mit Herzblut dabei sind wie im AWZ.“ (P46)</p>

5	Finanzausstattung des BMZ als Indikator	C264/P28-Z282, P32-Z160ff.	„Ja, gut, wenn Sie bei 1,8 Prozent [BMZ-Anteil am Haushalt] sind, durch die Verschuldung von Banken ist es vielleicht sogar noch weniger geworden, 1,8 oder 1,85 Prozent, sieht man schon, dass Entwicklungspolitik ein relativ marginaler Bereich ist.“ (P28)
6	Rangfolge EPol in Kabinett/Parlament	C76/P14-Z69, P36-Z35 C267/P28-Z51 C271/P28-Z51 C443/P27-Z75	„... der Entwicklungshaushalt wurde meistens erst sehr spät besprochen. Wenn wir vor 21 Uhr drankamen, waren wir immer ganz <i>happy</i> , meistens wurde es sehr viel später.“ (P14)  „... dass das BMZ gegenüber dem Finanzministerium immer eine schwache Position hatte, bis zum heutigen Tage.“ (P27)
7	EZ-Stellenwert und Kolonialerfahrung	C283/P46-Z305ff.	„Großbritannien hat als große Kolonialmacht eine andere Geschichte und ein grundlegend anderes Verständnis aller internationalen Fragen. [...] Auch die Franzosen sind da anders, [...]. Der neue britische Premierminister hat eine Streichorgie im Haushalt durchgezogen! Auch im Sozialbereich wurde gestrichen, nur eben in der Entwicklungspolitik nicht.“ (P46)

Bemerkenswert ist der Hinweis auf die Unterschiede zum Stellenwert von EPol und EZ zwischen Deutschland und Ländern wie Großbritannien oder Frankreich, die vor dem Hintergrund ihrer Kolonialmachterfahrung andere Zugänge zum Thema haben und EZ dort einen höheren Stellenwert hat (Tab. 41, Nr. 7).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Stellenwert der Entwicklungspolitik insgesamt als untergeordnet bezeichnet wird. Die Höhe des BMZ-Etats, die Rangfolge des BMZ unter den Ressorts – traditionell vorletztes Ressort in der Haushaltsberatung im Bundestag – und auch die Einschätzung über die mit der Thematik befassten Politiker machen dies deutlich. So wird kritisch darauf verwiesen, dass auch EZ-Themen in der Regel nicht von besonders bekannten Politikern behandelt werden, diese einerseits als Idealisten und andererseits oftmals als politische Einsteiger oder baldige Aussteiger gesehen werden, die zu bedeutsameren Ausschüssen noch keinen Zugang oder keinen Zugang mehr haben. Auch die Einschätzung fehlender Wahlkreisrelevanz von EZ ist offenbar von Bedeutung. Dies könnte ein Hinweis dafür sein, dass entwicklungspolitische NGOs mit einem Zugang über Spitzenpolitiker erfolgreicher sein sollten. So wäre auch zu erklären, dass der partiell den NGOs zugerechnete verbesserte politische Stellenwert der EZ über die Förderung durch die – auch international anerkannte – Bundesministerin Wieczorek-Zeul mitbewirkt wurde, wie später noch gezeigt wird (Tab. 52, Nr. 2d und Tab. 56, Nr. 13).

## 6.6.4 NGOs – Aufgaben, Stärken und Defizite aus Experten-Sicht

### 6.6.4.1 Aufgaben und Erwartungen an NGOs

Aus Sicht der Experten sind im entwicklungspolitischen Bereich NGOs geeignet und gefordert, Räume zu füllen, die der Staat lässt, oder Lücken zu füllen, die der Staat durch Rückzug hinterlässt (Tab. 42, Nr.1a). Dass auf staatlicher Seite dabei nicht allein der Gedanke der Subsidiarität (Nr. 1b), sondern auch der Mangel an eigenen Kapazitäten leitend ist, dürfte für die Frage von Einfluss weniger bedeutsam sein. Darüber hinaus kommt eine stellvertretende praktische Aufgabenerledigung in Betracht, insbesondere wenn politische Rahmenbedingungen gegen ein direktes staatliches Engagement sprechen (Nr. 1c)

Expertise steht als eine wesentliche Stärke der NGOs nicht infrage. Sie wird von der Exekutive wie von der Legislative geschätzt, gebraucht und letztlich auch erwartet (Tab. 42, Nr.2) – oft mangels eigener Kenntnisse und Kapazitäten.

Unstrittig ist die Einschätzung, dass NGOs Themen in die politische und gesellschaftliche Diskussion einbringen (Agenda Setting) sollen (Tab. 42, Nr. 3), was diese auch leisten, und politischen Druck erzeugen (Nr. 4) sollen. Dazu wird seitens der Wissenschaftler erwartet, dass NGOs sich um die Generierung von relevantem Wissen kümmern (Nr. 5).

Tabelle 42: Aufgabenerwartung an NGOs

Nr.	Inhalte	Interview-Beleg	Zitat-Beispiele
1	NGO und Subsidiarität  a) NGOs sollen „Lücken“ des Staates schließen  b) Subsidiarität in Krisenregionen	C531/P39-Z10  a) C531/P2-Z120  b) C564/P15-Z168, P16-Z41, P28-Z222 C518/P13-Z132, P3-Z22, C531/P39-Z15	a) „... das Vakuum, das durch den Rückzug des Staates aus den Aufgaben und Bereichen des öffentlichen Lebens entstanden ist, ist von NRO gefüllt worden.“ (P2) b) „Die subsidiäre Rolle von NGOs wird sehr stark geschätzt: NGOs als Implementierer einer klassischen Entwicklungsagenda im Bildungs- Armuts- oder Gesundheitsbereich staatliche Aufgaben übernimmt.“ (P39) „Zweitens weiß das BMZ bzw. die Bundesregierung, dass sie bspw. in fragilen Staaten bestimmte Dinge [ohne NGOs] nicht mehr tun können.“ (P28)
2	Expertise zur Verfügung stellen	C103/P10-Z118, P21-Z68, P19-Z59 C71/P41-Z14 C509/P25-Z44 C621/P3-Z26	„Für das BMZ war es immer wahnsinnig wichtig, die Expertise und Wahrnehmung aus der NGO-Szene und der Zivilgesellschaft zu bekommen.“ (P10)
3	Agenda Setting als Erwartung	C544/P11-Z102 C546/P18-Z98	„Agenda Setting wäre also eine Funktion der NGOs.“ (P11)



4	Druck wird erwartet	C516/P2-Z105	„Und darüber hinaus gehört es ja zu den Aufgaben von NRO, Widerstandskraft zu entwickeln und mit diversen Aktionen politischen Druck zu erzeugen.“ (P2)
5	Generierung relevanten Wissens	C548/P11-Z130, P21-Z130	„Das ist eine sehr wichtige Funktion – Wissensproduktion; sehr politiknah Wissen zu generieren...“ (P11)
6	Unterstützung von Entwicklungspolitikern	C545/P33-Z135 C547/P19-Z110	„Die Entwicklungspolitiker sind wichtig, die muss man ansprechen und unterstützen.“ (P33)
7	„watch dog“-Aufgabe	C550/P23-Z133, P28-Z268, P30-Z146, P36-Z34 C202/P16-Z26 C630/P29-Z19	„Die Zivilgesellschaft ist ein starker Partner darin, Beschlüsse wie die aus Gleneagles nachzuhalten. Der DATA-Bericht von ONE hält nach, was erfüllt worden ist und was nicht. Das ist durch die Schaffung von Transparenz und das Einhalten von Zusagen nicht nur <i>ex ante</i> in der Themensetzung, sondern auch <i>ex post</i> in der Nachhaltung der <i>commitments</i> nicht ganz irrelevant.“ (P23)

Die Unterstützung der Entwicklungspolitiker wird von Mitgliedern der Exekutive oder Legislative im Vordergrund der NGO-Aufgaben gesehen (Tab. 42, Nr. 6), die sich durchaus auch in der Form der kritisch-aufmerksamen Instanz („watch dog“) darstellen soll und kann, wie dies im Übrigen von allen befragten Expertengruppen beschrieben wird (Nr. 7).

#### 6.6.4.2 Defizite in der NGO-Arbeit

Erwartungen an die NGOs lassen sich auch indirekt ableiten, nämlich aus den kritischen Bemerkungen zu NGOs, die Mängel oder Defizite in der NGO-Arbeit thematisieren.

In einer Reihe von Interviews wird durchaus deutlich zum Ausdruck gebracht, dass beispielsweise Kontakte zu den „entscheidenden“ Mitgliedern des Haushaltsausschusses nicht ausreichend gelangen (Tab. 43, Nr. 1). Seitens der Exekutive wie auch der Legislative und der Wissenschaft wird den NGOs vorgehalten, den Kontakt keineswegs ausreichend gesucht zu haben. Dies war auch schon thematisiert worden unter dem Aspekt der Notwendigkeit, die richtigen Adressaten anzusprechen, um Einfluss ausüben zu können (s. Kap. 6.6.1). Von einzelnen NGO-Vertretern wird dieser Mangel auch selbstkritisch zugestanden (Tab. 43, Nr. 2).

Ein Defizit liegt bei – zumindest einigen – NGOs in der mangelnden Fähigkeit zu Kontaktaufbau und Kontaktpflege (Tab. 43, Nr. 4) auch in der Breite über das BMZ hinaus (ebd.). Dieses unzureichende oder gar falsche Adressieren der NGO-Anliegen wird als deutlich ungünstig für Einfluss bezeichnet (Nr. 5) und wird den NGOs als mangelnde Professionalität ausgelegt (ebd.).

Ein Teil dieser Defizite dürfte auf vielfach beschriebene Mängel in der Situations- und Sachanalyse einerseits und den ergriffenen Maßnahmen oder vorgeschlagenen Lösungen andererseits (Tab. 43, Nr. 6) zurückzuführen sein. Genannt werden hier die auch unzureichende Etablierung von Lobbyanalysen der EPol in Deutschland.

Tabelle 43: Defizite in der NGO-Arbeit

Nr.	Inhalte	Interview-Beleg	Zitat-Beispiele
1	NGO-Kontakt zu HHA unzureichend	C469/P8-Z74, P24-Z277, P30-Z96ff. C470/P28-Z18ff. C471/P21-Z157	„Den Haushalt betreffend machen es sich NGOs wohl eher bequemer.“ (P8)
2	NGO-Selbstkritik	C469/P31-Z136ff. C470/P26-Z25 C513/P17-Z40	„Das [i.e. Lobbyarbeit zum Haushaltsausschuss L.O.] glaube ich nicht. Ich glaube, dass sie das erkannt haben. Seien wir einmal ehrlich: wie viele NGOs machen Lobbyarbeit? Das sind gar nicht so viele.“ (P31)  „Einmal hatten wir auch den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses zum Gespräch, als das ein SPD-Mann war. Das war eine kleine Sensation. Das gelang zum ersten und – wenn ich es richtig sehe – einzigen Mal.“ (P17)
3	Mangelnde Fähigkeit der NGOs zu Kontaktaufbau u. -pflege, auch über das BMZ hinaus	C461/P11-Z166 C463/P31-Z188 C89/P28-Z289 C467/P26-Z116	„Teilweise haben NGOs eine gewisse Scheu, zu eng Kontakt aufzunehmen.“ (P11)  „Und noch nicht hinreichend auf das BMF, vielleicht BMU und BMELV. Das ist also ein Manko?“ „Ja, absolut.“ (P31)
5	Finanzpolitik nicht im Fokus	C37/P46-Z81, P33-Z133 C38/P23-Z34	„Für die Frage der Entwicklungsfinanzierung ist es wichtig, eine gute Verbindung zu Finanzpolitikern zu haben.“ (P46)  „Ja, das ist m. E. auch ein Zeichen von Unprofessionalität, wenn man nur die Falschen anbaggert. <i>Lacht</i> . Es sind ja nicht die Falschen, sondern die Richtigen, aber die Finanzpolitiker braucht man auch.“ (P33)
6	Mängel in Situations- u. Sachanalyse	C458/P21-Z169 C459/P6-Z17	„Als NGO muss ich ernst genommen werden in der Sachanalyse und in der Lösungsbeschreibung. Auch in der Geduld und der Professionalität ...“ (P21)  „Die Analyse der Lobbyarbeit der EP von NRO in Deutschland ist erst in den Kinderschuhen.“ (P6)

7	Realitätsferne der NGOs	C483/P24-Z117, P45-Z78 C92/P24-Z70	„Handelt es sich da um eine gewisse Realitätsferne bei den NGOs?“ „Ja. Bei den meisten.“ (P24)
8	Denken in Strukturen und Kenntnisse der Abläufe defizitär	C480/P29-Z150, P45-Z188  C90/P24-Z283, P25-Z127ff. C100/P33-Z135	„Nur wird das von vielen NRO in diesem Kontext nicht gesehen.“ (P29)  „Politische Erteilungsabläufe haben sie nicht drauf.“ (P24)
9	Zu wenig konkrete Lösungsvorschläge, zu wenig bedarfsorientiert	C462/P25-Z109, P31-Z144, P45-Z188 C96/P18-Z87, P25-Z92  C487/P45-Z36	„Aber Expertengespräche mit NGOs gab es natürlich. (...) darin wurde fast immer noch einmal neu vorgetragen – immer mit großem Ernst und großem Nachdruck – was wir ohnehin schon als deren Positionen gehört hatten.“ (P25)  „Da gibt es, glaube ich, noch einen großen Nachholbedarf bei NGOs, die oft so beseelt sind von ihrer eigenen Mission, dass sie im Grunde Botschaften überbringen, die gar nicht anschlussfähig sind.“ (P31)
10	Mangel an kreativen alternativen Ideen, an Mobilisierung	C93/P45-Z84, P24-Z62  C521/P45-Z363	„Sie müssen ja nicht mehr wissen, sollten aber aufgrund eines guten Faktenwissens eine alternative Sicht der Dinge haben, die zu einer Erweiterung der Perspektive führt, die wir beachten sollten. Das Gefühl habe ich bei NGOs insgesamt selten.“ (P45)  „Mobilisierung – das ist ja gerade der Punkt. Ich weiß nicht, wie sehr das immer so stattfindet.“ (P45)
11	Professionalisierungsbedarf bei NGOs	C460/P31-Z142 C464/P29-Z99 C468/P21-Z120	„... dass es einen Professionalisierungsbedarf bei NGOs gibt, was Lobbyarbeit und parlamentarische Verfahren angeht.“ (P31)

Eine gewisse Realitätsferne wird NGOs von Einzelnen – sowohl aus Politik wie Verwaltung – vorgeworfen (Tab. 43, Nr. 7), wozu auch der beklagte Mangel an strukturellem Denken bei NGOs (Nr. 8) beitragen könnte. Auch mangelnde Kenntnisse über die Abläufe in einem Parlamentsbetrieb (ebd.) werden nicht Einfluss fördern.

Wenn Parlamentarier zu wenig konkrete Lösungsvorschläge durch NGOs beklagen (Tab. 43, Nr. 9) und auch sowohl von NGO-Seite als auch aus der Exekutive die zu geringe Beachtung des Bedarfs der Adressaten (ebd.) thematisiert wird, dann ist Einfluss nicht wahrscheinlich. Genannt wird in diesem Zusammenhang auch der Mangel an kreativen alternativen Ideen aufseiten der NGOs (Nr. 10). und ein erheblicher Professionalisierungsbedarf bei NGOs (Nr. 11).

### 6.6.4.3 Stärken von NGOs

Trotz des zuvor beschriebenen Defiziterlebens wird die auf Expertise basierende Arbeit der NGOs doch auch in ihrer Qualität geschätzt, die nicht nur zu den Regierungsstellen, sondern auch zu den Medien Zugänge öffnet. Darüber hinaus kommt der besonderen, d. h. auch höheren Glaubwürdigkeit der NGOs – verglichen zu Regierungsstellen – eine wichtige Funktion zu (Tab. 44, Nr. 1).

Den NGOs kommt im Hinblick auf Einfluss zugute, dass ihnen eine deutliche Zielgruppen-nähe attestiert wird (Tab. 44, Nr. 2), die Regierungseinrichtungen nicht selten aus geopolitischen Gründen nicht zur Verfügung steht.

Durch ihre Beiträge zur entwicklungspolitischen Bildungsarbeit (Tab. 44, Nr. 3) nehmen NGOs – so die Einschätzung der Experten – Einfluss auf den Stellenwert der EPol und EZ in der Gesellschaft und somit indirekt auch auf die Politik, die u. a. Fördermittel für diese Aufgabe zur Verfügung stellt, wobei der Einsatz von Eigenmitteln der NGOs in diesem Bereich deutlich größer ist als der des Staates. Wissenschaft, Legislative und Exekutive bestätigen dies.

Tabelle 44: Stärken der NGOs

Nr.	Inhalte	Interview-Beleg	Zitat-Beispiele
1	Glaubwürdigkeit der NGOs	C562/P31-Z87 C566/P36-Z127	„Natürlich! NGOs haben eine kommunikative Macht. Jede Umfrage, die Sie sehen, auch internationale Umfragen, gibt uns eine viel höhere Glaubwürdigkeit. Menschen haben einfach Vertrauen in uns.“ (P31)  „Der größte Schatz, den NGOs haben, ist ihre Glaubwürdigkeit.“ (P36)
2	Zielgruppennähe der NGOs	C564/P15-Z168, P16-Z41, P28-Z222, P11-Z134	„Durchführung von Projekten und Programmen, für die NGOs Geld aus staatlichen Stellen erhalten, können NGOs dies sehr zielgruppennah tun.“ (P11)
3	Bildungsarbeit der NGOs erfolgreich	C557/P35-Z48 C558/P43-Z24  C560/P21-Z90, P25-Z52, P25-Z35  C303/P42-Z224 C312/P17-Z54	„Wir brauchen entwicklungspolitische Bildungs- und Informationsarbeit. Wir wissen, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure da ganz ganz wichtig sind, [...]“ (P35)

#### 6.6.4.4 Sonderrolle der kirchlichen Hilfswerke und politischen Stiftungen

Zu den kirchlichen Hilfswerken, die in dieser Untersuchung den NGOs zugerechnet werden (s. Kap. 2), und den politischen Stiftungen wurden aus den Experteninterviews ergänzende bzw. auch abweichende Feststellungen im Hinblick auf die Frage der Bedingungen für Einfluss destilliert.

Für die kirchlichen Hilfswerke wurden als eine der wesentlichen Bedingungen für ihren Einfluss die guten und vor allem persönlichen Kontakte in die Politik und deren Spitzen genannt (Tab. 45, Nr. 1), zu denen – anders als bei sonstigen NGOs (Kap. 6.6.5) – schon lange ein regelmäßiger Dialog besteht (Nr. 2). Ebenso werden Kontakte zu den Berichterstattern im HHA berichtet (Nr. 3a). Die Frage eines direkten Einflusses der kirchlichen Hilfswerke auf HHA und BMZ ist zwischen NGO-Vertretern und Politik-Vertretern strittig; Politik sieht diesen direkten Einfluss nicht (Nr. 3b).

Das Bestehen guter Kontakte kirchlicher EZ-Einrichtungen zum BMZ wird ihrem langjährigen, schon mehr als 50 Jahre umfassenden Wirken – zum Teil mit Pionierfunktion im Bereich der Kampagnen (Tab. 45, Nr. 4) –, zugeschrieben, in dem es viele Berührungspunkte gab (Nr. 5a). Dazu gehört auch die Möglichkeit über Kirchen in Regionen zu wirken, die dem direkten Kontakt des BMZ oder der Regierung politisch nicht möglich ist (Nr. 5b). Darüber hinaus werden die Ressourcen der Kirchlichen Hilfswerke als eine wesentliche Grundlage für eine Einbringung in den Diskurs – und somit für Einfluss – genannt (Tab. 45, Nr. 6).

Tabelle 45: Sonderrolle der kirchlichen Hilfswerke

Nr.	Inhalt: Kirchliche Hilfswerke	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Kirchen haben gute Kontakte	C581/P20-Z299 C3/P45-Z151 C594/P16-Z49	„Die Bevollmächtigten der Kirchen haben sich schließlich immer in den Dialog mit der BMZ-Leitung eingeschaltet. Wir haben vorher auf der konkreten Ebene gerödelte und die Bevollmächtigten haben dann Briefe oder Telefonate mit der Kanzlerin geführt. Das haben wir jedes Jahr getan.“ (P 20)
2	Regelmäßiger Dialog mit politischen Spitzen	C583/P12-Z307 C584/P20-Z90 C581/P	„Zu den Kirchen kann ich sagen: sie tun es ...“ (P12)
3	Kontakte und Finanzpolitik	a) C583/P40-Z36  b) C229/P29-Z59	a) „Mit Sicherheit wissen die Kirchen ganz genau, was die Rolle der Haushaltsberichterstatter ist. Sie haben auch ihre Kontakte, die sie auch nutzen.“ (P40)  b) „Aber es ist auch klar, dass es weder den Kirchen noch den NRO gelungen ist, einen stärkeren Einfluss auf diejenigen zu gewinnen, die für die übergreifende Allokation öffentlicher Mittel zuständig sind, nämlich BMF und Haushaltsausschuss.“ (P29)

4	Kirchen und Kampagnen	C598/P33-Z149	„Sie stehen für langfristige Zusammenarbeit. Sie waren die ersten in dem Bereich, die große Kampagnen gemacht haben, u.a. gemeinsam mit ‚Brot für die Welt‘ usw.“ (P33)
5	Kirchen und BMZ	a) C598/P10-Z60 C587/P6-Z35  b) C320/P23-Z223 C322/P28-Z36	a) „Beide kirchlichen Werke haben gerade 50-jähriges Bestehen gefeiert. Über diesen Zeitraum können sie auf viel mehr Erfahrung zurückgreifen als manche andere NGOs. Es heißt zwar nicht immer: ‚So haben wir das immer schon getan, deshalb ist es die beste Methode.‘ Aber es besteht zwischen kirchlichen Hilfswerken und BMZ eben wie in einer alten Ehe schon eine längere Beziehung.“ (P10) b) „Wenn wir nicht mit Regierungen zusammenarbeiten können oder wollen, können NGOs über die kirchlich-zivilgesellschaftliche Karte nach wie vor Zugang zu Regionen bekommen, zu denen wir als staatliche Entwicklungspolitik – zumindest temporär – keinen Zugang haben können.“ (P23)
6	Ressourcen	C598/P23-Z213, P10-Z60	„Vielmehr liegt es daran, dass sie ihre Ressourcen und Kapazitäten betreffend groß sind, sich professionell in den Diskurs und in die Umsetzung der Themen einzubringen.“ (P23)
7	Politik und Kirchen	a) C587/P5-Z20  b) C596/P28-Z52	a) „Zum Beispiel kirchliches Hilfswerk: Beim Wechsel von der Karl-Kübel-Stiftung zum EED war C.W. [eine Referentin] bewegt durch die Rationale und hat auch die Erfahrung gemacht, dass die Politik den Vertreter/innen der kirchlichen Hilfswerke aufgrund der Kirchenzugehörigkeit zuhören müssen...“ (P5) b) „Die Kanzlerin geht zum katholischen Kirchentag, weil sie genau weiß: ‚Da ist eine Stoßtruppe‘. Darum geht sie zum Katholikentag oder zum Ökumenischen Kirchentag in München. Ich war beim letzten Katholikentag mit dem Schäuble. Warum geht denn Schäuble dort hin? Weil er weiß, dass es ein potenzieller Hilfstrupp oder seine Gegner sind.“ (P28)
8	Bedeutung kirchlicher Hilfswerke relativiert durch VENRO und andere große NGOs	C589/P6-Z65, P20-Z174, P27-Z164  C593/P48-Z79	„Dies ist mit Gründung von VENRO, aber auch durch andere stärkere Akteure wie Welthungerhilfe, verändert worden.“ (P6)
9	Gesellschaftliche Einbettung der Kirchen als Legitimationsbasis	C594/P45-ZZ71 C595/P20-Z162 ff.	„Eine Sonderrolle haben die Kirchen. Die haben ihren Dialog, einen sehr breiten Erfahrungsschatz und sie haben auch ihren Zugang; [...]“ (P45)

10	Kirchen und internationale Netze	C322/P28-Z36 C320/P23-Z223	„Die Kirchen haben Partnerstrukturen – ob in Lateinamerika oder Afrika - [...], die andere nicht haben. Das ist auch ein großer Vorteil.“ (P28)
11	Kirchen haben gute Reputation	a) C322/P19-Z32, P23-Z217 C365/P19-Z32  b) C323/P25-Z23	a) „... dass die kirchliche Arbeit in den Partnerländern und die Strukturen, über die sie vor Ort verfügen, eine sehr gute Reputation hat.“ (P19) b) „Bei den Kirchen haben Sie die größte Verlässlichkeit ...“ (P25)

Die Verankerung der Kirchen in der deutschen Gesellschaft schafft darüber hinaus den Rahmen, dass Politik sich den Vertretern der kirchlichen Hilfswerke nicht entziehen kann und zumindest zuhören muss (Tab. 45, Nr. 7a). Die vielen Millionen Kirchenmitglieder werden als eine potenzielle politische Größe gerade seitens der politischen Leitungen gesehen (Nr. 7b). Diese Bedeutung wird von NGO-Vertretern aber als inzwischen deutlich rückläufig eingestuft (Nr. 8), was VENRO und großen NGOs zugeordnet wird.

Die Sonderrolle der kirchlichen Hilfswerke im politischen Zugang wie auch bei der finanziellen Förderung wird über die gesellschaftliche Einbettung der Kirchen – die als eine Legitimationsbasis verstanden wird (Tab. 45, Nr.9) – hinaus auch ihrer internationalen Verflechtung und ihrem starken Engagement mit Partnerstrukturen weltweit zugerechnet (Nr. 10). Dies erleichtert auch dem BMZ die Kooperation mit den kirchlichen Hilfswerken, da diese weltweit über eine gute Reputation verfügen (Nr. 11a), was das BMZ auch für die eigene Öffentlichkeitsarbeit nutzt, und sie als verlässlich gelten (Nr. 11b).

Tabelle 46: Sonderrolle der politischen Stiftungen

Nr.	Inhalt: Stiftungen	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Öffentlichkeitsnähe	C601/P19-Z24	„Die Maßnahmen der Stiftungen, die finanziert werden, haben oft den Charakter eines Hineinwirkens in die deutsche Öffentlichkeit. Da ist der Bezug natürlich wesentlich direkter. Sie werden besser finanziert und haben daher auch mehr Spielraum, in Deutschland diesbezüglich zu arbeiten.“ (P19)
2	Kontakte zu Parlamentariern ‚ihrer‘ Parteien u. Mitgliedern des HHA	C132/P33-Z150 C600/P40-Z36	„Die politischen Stiftungen wissen auch, wen sie ansprechen müssen.“ (P33)
3	Finanzielle Förderung durch Parlamentarier	C324/P18-Z350	„Bei den Fachpolitikern sind es die politischen Stiftungen und Kirchen, die sich melden. Es ist zum ungeschriebenen Gesetz geworden – mit Ausnahme dieses Jahres –, dass die beiden immer parallel Mittelsteigerungen erhalten.“ (P18)

Die Sonderrolle der politischen Stiftungen und deren Förderung folgt einem vergleichbaren Gedanken wie bei den kirchlichen Hilfswerken: auch politische Stiftungen haben eine besondere Öffentlichkeitsnähe (Tab. 46, Nr. 1), da sie Konferenzen, Diskussionen und Fachpapiere erstellen. Den Stiftungen kommt aufgrund ihrer Partei-Nähe auch der Vorteil für Einfluss zu, dass sie mit den Abläufen des Parlaments und den Bedürfnissen von Parlamentariern naturgemäß vertraut(er) sind und Kontakte zu „ihren“, der eigenen Partei angehörenden Abgeordneten im HHA haben (Nr. 2). Parlamentarier nutzen Partei-eigene Stiftungen für die Einholung von politischen Einschätzungen und Expertise. Sie neigen daher auch dazu, diese entsprechend finanziell zu fördern (Nr. 3).

#### **6.6.4.5 VENRO und die Bedeutung eines Verbandes für Einfluss in der Entwicklungspolitik**

Mit der Gründung von VENRO im Dezember 1995 als Dachverband wurde die Stimme der entwicklungspolitischen NGOs gestärkt und ist bei heute 126 Mitgliedern (Stand 07.2016) deutlich vernehmbar. Gleichwohl wird in der Befragung der Experten deutlich, dass zu den mit VENRO assoziierten positiven Merkmalen ähnlich viele Begrenzungen oder Defizite genannt werden.

Von Politikern wird die Existenz von VENRO als eine positive Entwicklung und als eine Erleichterung für die politische Arbeit gesehen (Tab. 47, Nr. 1a), insbesondere wenn die Beteiligung von Zivilgesellschaft wichtig war (ebd.). Das BMZ hat nach Ansicht der NGO-Vertreter die Gründung von VENRO als eine Erleichterung für die eigene Arbeit gesehen (ebd.). Die Mitgliedschaft bei VENRO wird von der Wissenschaft als eine Art Qualitätssiegel bezeichnet (Nr. 1b) und VENROs Arbeit von Abgeordneten-Seite als professionell beschrieben (Nr. 1c).

Bemerkenswert ist aber, dass beschriebene ‚Mängel‘ der Arbeit von VENRO nach ihrer Zahl die positiven Aspekte eher überwiegen. Inhaltlich werden hier genannt: Kommunikationsmängel, Führungsmangel, thematische Enge und interne Abhängigkeit durch das Mitgliederspektrum.

Aus politischer Sicht wird bemängelt, dass VENRO eher Kritik als konstruktive Lösungen anbietet (Tab. 47, Nr. 2a), was aber auch dadurch erklärt wird, dass die Verbandsrolle mit Berücksichtigung vieler Interessen weniger fokussierte Arbeit zulasse als die einer einzelnen NGO (Nr. 2b). Letzteres wird von VENRO-Mitgliedern selbst nicht als zwingend für eigene Aktivitäten gesehen (ebd.). Der Mangel an Fokussierung wird auch als ein Mangel an ‚leadership‘ bei VENRO betrachtet. Als Beispiel werden Delegationsgespräche im Kanzleramt genannt, wenn dort viele Teilnehmer von VENRO jeweils einzelne Positionen vortragen (Nr. 2e).

Aus Sicht eines Wissenschaftlers wird dies auch der dominierenden Rolle der Kirchen innerhalb von VENRO und deren stark kooperativer Orientierung zugeschrieben, worin aber auch eine Einschränkung zu sehen sei (Tab. 47, Nr. 2c). Allerdings werden hier auch von der Wissenschaft Unterschiede zwischen der Außendarstellung (‚eher scharf‘) und der Binnenformulierung (‚pragmatisch‘) festgemacht (Nr. 2d).



Sowohl aus Sicht der Exekutive wie aus Sicht der Wissenschaft wird eine thematische Erweiterung wie auch Qualifizierung in der Arbeit von VENRO gefordert (Tab. 47, Nr.2 f.).

Tabelle 47: Die Rolle von VENRO

Nr.	Inhalt: VENRO	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	<p>VENRO-Vorteile</p> <p>a) Erleichterung für politische Arbeit</p> <p>b) VENRO-Mitgliedschaft als Qualitätssiegel</p> <p>c) VENRO-Arbeit professionell</p>	<p>a) C671/P25-Z146, P47-Z73 C618/P18-Z24 C619/P18-Z22 C133/P3-Z14, P27-Z25</p> <p>b) C618/P21-Z47</p> <p>c) C620/P25-Z84</p>	<p>a) „VENRO ist eine positive Geschichte gewesen. Davon hatten alle etwas, finde ich, die dort mitmachen, weil das eben auch eine ziemliche Durchschlagswirkung hatte.“ (P25) „VENRO hatte dann eine besondere Bedeutung, wenn es darum ging, in der Ausschussarbeit Zivilgesellschaft zu berücksichtigen.“ (P18) „... die Administration von Spranger im BMZ [hat] die Gründung von VENRO – ich würde mal sagen – mit großer Sympathie begleitet und unterstützt, um auch einen stärker strukturierten Ansprechpartner im nicht-staatlichen Bereich zu haben.“ (P3)</p> <p>b) „Wir haben es uns einfach gemacht und VENRO gebeten, weil darin nahezu alle vertreten sind.“ (P18)</p> <p>c) „Dachverbände sind immer gut, vor allem, wenn sie professionell arbeiten. Das war bei VENRO der Fall.“ (P25)</p>
2	<p>VENRO-Defizite</p> <p>a) Eher Kritik als konstruktive Lösungen</p> <p>b) Wenig fokussiert</p> <p>c) Zu angepasst, zu starke Dominanz der Kirchen</p> <p>d) Außen- versus Innenformulierung</p>	<p>a) C604/P29-Z27</p> <p>b) C606/P29-Z25 616/P10-Z90</p> <p>c) C610/P28-Z96 C616/P28-Z113</p> <p>d) C533/P21-Z77</p>	<p>a) „VENRO kaprizierte sich demgegenüber darauf, die Kritikpunkte herauszuarbeiten.“ (P29)</p> <p>b) „Vermutlich ist dies bedingt durch die Diversität der Mitgliedschaft und über die Breite der Themen, die von VENRO abgedeckt werden, dass sie weniger fokussiert arbeiten (können) als ONE.“ (P29) „Ich finde, dass VENRO relativ ‚smooth‘ ist; da könnte man schon mehr machen. Zumal wir <i>der</i> Dachverband sind.“ (P10)</p> <p>c) „Das ist VENRO – das ist brav. Hermle, der lange VENRO geführt hat, kam von Misereor. VENRO muss als Dachverband so sein. Bei VENRO spielen die Kirchen eine zentrale Rolle und sie wollen nicht auf Konfrontation gehen.“ (P28)</p> <p>d) „... da gibt es eine Differenz zwischen der Innen- und Außendarstellung. In der Innendarstellung ist man sehr viel pragmatischer als in der Außendarstellung.“ (P21)</p>

e) Fehlende Führung	e) C607/P45-Z115	e) „Es fehlt an <i>leadership</i> . Von VENRO kommen zwölf Leute, die alle Rederecht haben. Jeder trägt dann seinen Punkt vor.“ (P45)
f) Thematische Konzentration u. Qualifizierung gefordert	f) C614/P31-Z146 C615/P46-Z380 C612/P11-Z218	f) „Das gilt übrigens auch für VENRO. Was da z. T. an Papieren über meinen Tisch gegangen ist, ist der helle Wahnsinn.“ (P31) „... wir müssten in der Entwicklungspolitik in den nächsten Jahren vielmehr ein paar zentrale Fragen stellen. Damit aber beschäftigt sich VENRO nicht.“ (P46)

Dass eine Verbandszugehörigkeit Einfluss – ggf. zunächst über verbesserten Zugang – begünstigt, wird durchweg so beschrieben (Tab. 48, Nr. 1a), von Parlamentariern (Nr. 1-a1), NGO-Vertretern (Tab. 48, Nr. 1-a2) und Vertretern der Exekutive (Nr. 1-a3). Neben verfügbaren Kontakten wird die besondere fachliche Expertise in Verbandsstrukturen genannt (Nr. 1b). Versteht man die Breite der Mitgliederbasis eines Verbandes als Legitimationsausweis (Nr. 1c), so kann dies als günstige Bedingung für Einfluss verstanden werden. Als ein weiterer Vorteil von Verbänden werden Kontinuität und größere Ressourcen (z. B. in Kampagnen) gesehen (Nr. 1d).

Als Handicap eines Verbandes gegenüber einer Einzel-NGO wird – wie schon beim Thema VENRO – die allgemeinere Positionierung als Konsens der Interessen vieler Mitglieder sowie der dabei in der Regel größere Zeitaufwand zur Herstellung eines Beratungsergebnisses benannt (Tab. 48, Nr. 2).

Tabelle 48: Die Bedeutung von Verbänden in der Entwicklungspolitik

Nr.	Inhalt: Verbände	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Vorteile der Verbandszugehörigkeit:  a) aus Sicht der Beteiligten a1) Parlamentarier  a2) NGO-Vertreter    a3) Vertreter der Exekutive	  a1) C134/P15-Z302 C450/P47-Z73   a2) C134/P26-109 C450/P39-Z6 C66/P20-Z345ff.   a3) C134/P43-Z84	  a1) „Zur Frage, ob Verbandsgebundenheit (VENRO) ein Vorteil für die Einflussmöglichkeiten von NGOs ist: Ich fand es immer gut, dass man den Dachverband ansprechen konnte.“ (P15) a2) „Durch die Mitgliedschaft eines Verbandes oder sogar des Vorstands von VENRO hat man automatisch bessere oder andere Zugänge zu Ministerien, systematisch und institutionalisiert.“ (P26)  a3) „Ja, das ist meine feste Überzeugung [...]. Ich habe es sowohl mehrfach an der eigenen Haut erlebt – sowohl auf der zivilgesellschaftlichen Seite, als ich stellvertretender Vorstandsvorsitzender war, als auch später beim BMZ – und ich habe es aus dem Mund von Ministern und höheren Beamten gehört.“ (P43)

	b) Verfügbare Kontakte u. fachliche Expertise in Verbandsstrukturen  c) Mitgliederbasis als Legitimationsausweis d) Kontinuität und Ressourcen	b) C135/P2-Z73  c) C155/P8-Z89 C686/P41-Z118, P29-Z19 d) C404/P41-Z127 C138/P28-Z183ff. C157/P48-Z29 C147/P C159/P	b) „Verbandsvertreter zeichnen sich oft durch besonderes Fachwissen aus, für das sie in der Politik sehr geschätzt werden.“ (P2)  c) „Bei VENRO ist es die Legitimität durch die Mitgliedszahlen.“ (P8)  d) „... die [...] haben [...] einen Vorteil der Kampagnen orientierten Arbeit, können aber ohne Kontinuität auch nicht überdauern.“ (P41)
2	Nachteile einer Verbandszugehörigkeit:  Zeitbedarf und allgemeinere Aussagen	C67/P36-Z136 C148/P27-Z98 C149/P28-Z106 ff. C152/P23-Z288	„Natürlich ist eine Einzelorganisation in mancher Hinsicht schneller als ein Dachverband und kann sich in manchen Fragen, vielen Fragen viel klarer, eindeutiger positionieren. Wenn sie das gezielt tun, wie ONE, und das ihre Hauptaufgabe ist, können sie natürlich auch schnell sein.“ (P36)

#### 6.6.4.6 Zwischenfazit

Die Leistungen der NGOs müssen beurteilt werden unter Berücksichtigung der Erwartungen, die an sie gerichtet werden. Diese sind vor allem geprägt durch das subsidiär Tätigwerden in bewusst vom Staat offen gelassenen bzw. von ihm inzwischen mangels Kapazität nicht mehr besetzten Bereichen (Kap. 6.6.4.1). Das Spektrum der Erwartungen ist breit, die Schwerpunkte je nach befragter Gruppe etwas unterschiedlich: Themen einzubringen, Expertise zur Verfügung zu stellen, zu mobilisieren und ggf. auch Druck auszuüben, Politiker zu unterstützen, wobei letztes vor allem die Erwartung der Politiker selbst ist.

Setzt man dagegen die Fülle von beschriebenen Defiziten wie etwa der unzureichende Kontakt zu Haushaltsverantwortlichen (HHA und BMF), eine begrenzte Prozesskenntnis, ein Mangel an kontinuierlichem Kontakt, zu wenig bedarfsgerechte Interaktion (Kap. 6.6.4.2), so muss man erwarten, dass NGOs in der Entwicklungspolitik der Jahre 1998 bis 2009 nur geringen Einfluss hatten.

Dem steht gegenüber der weitestgehend übereinstimmend beschriebene Einfluss sowie Erfolg der NGOs im Umfeld und beim Entschuldungsgipfel 1999. Ähnlich verhält es sich mit dem konstatierten Einfluss auf die Ausgestaltung bestimmter Titel im BMZ-Haushalt der hier untersuchten Jahre (Kap. 6.6.4.3).

Einen relativ starken Anteil haben daran die kirchlichen Hilfswerke, da sie über einen schon langjährig bestehenden Kontakt zur Exekutive und zur Legislative verfügen. Die gute Reputation der Hilfswerke in der EZ vor Ort, die von ihnen eingebrachten Eigenmittel und die über die Kirchen adressierbare Wahlbürgerschaft bilden nach Ansicht vieler Befragter dafür die Basis. Für die politischen Stiftungen gilt dies ähnlich, soweit die Nähe zu den Parteien für

Parlamentarier auch eine nahe Informationsquelle darstellt, sodass die Vorstellung von ‚fordern und fördern‘ hier greift (Kap. 6.6.4.4).

Der von der Politik geschätzte Rolle eines Verbandes als gemeinsames Sprachrohr der vielen Akteure – ein Wissenschaftler spricht von einem „Qualitätssiegel“ für die Mitglieder –, korrespondiert nicht mit der eher kritischen Bewertung von VENRO als Verband, die der Defizitliste für NGOs durchaus ähnlich erscheint (Kap. 6.6.4.5).

## 6.6.5 Dialog, Koalition, Kooperation und Einfluss

### 6.6.5.1 Dialog

Wenn Politik und Verwaltung – wie oben schon beschrieben – die Expertise der NGOs benötigen, so ist anzunehmen, dass ein (geregelter) Dialog zwischen den verschiedenen Seiten besteht. Es war daher zu prüfen, ob dies von den Beteiligten so bestätigt wird.

Festzustellen ist, dass ein Bedarf nach Dialog von allen Seiten gesehen wird (Tab. 48). NGOs suchen diesen Dialog mit dem BMZ auf der Leitungsebene (Tab. 49, Nr.1a), und mit MdBs (Nr. 1b), aber auch – zumindest nach eigenen Angaben – mit Haushältern und Haushaltsausschuss (HHA) (Nr. 1c), wenngleich dies als schwierig bezeichnet wird (ebd.). Gegen Ende des Untersuchungszeitraumes gelingt dies aber auch mit der BMF-Leitung (Nr. 1d). Wie aber schon in der Analyse der Defizite von NGOs gezeigt wurde, lässt sich dies allerdings für die Ebene HHA und BMF nicht eindeutig nachweisen (Kap. 6.6.4.3).

Tabelle 49: Die Suche nach Dialog

Nr.	Inhalt: Dialog	Interview-Beleg	Zitat-Beispiele
1	<b>Dialog der NGOs</b>		
1a	NGOs suchen Dialog mit der BMZ-Leitung	C42/P22-Z30 C39/P44-Z108ff.	„Ja. Vor den Jahrestagungen [von IWF und Weltbank] und vor den G20-Gipfeln [sind die] inzwischen fast zur Tradition gewordenen Treffen von NGOs mit Staatssekretär Asmussen. Das ist gut.“ (P22) „Gibt es einen regelmäßigen strukturierten Austausch zwischen NRO und BMZ zu haushaltspolitischen Fragen?“ „Ja. Es kommen immer einmal wieder ONE und andere und besuchen unsere politische Leitung und melden dort ihre Wünsche an.“ „Das findet dann direkt mit der Leitung statt?“ „Ja.“ (P44)
1b	NGOs suchen Dialog mit MdBs	C517/P44-Z33	„...ein bisschen sitzen sie bei den Haushaltsverhandlungen am Ende doch immer mit am Tisch, weil natürlich alle – NGOs, Kirchen, Stiftungen, Wirtschaft – alle haben ihre Ansprechpartner und Interessensvertreter im Parlament.“ (P44)

1c	NGOs suchen Dialog mit Haushältern u. HHA	C498/P22-Z97 C506/P15-98ff. C513/P17-Z40	„Wir haben zweimal versucht, praktisch mit allen Haushältern über die Frage ‚Legitimer/Illegitimer Schulden‘ aus den Wahlkreisen heraus zu sprechen.“ (P22)
1d	NGOs suchen Dialog mit BMF-Leitung	C43/P22-Z190	„Vor den Jahrestagungen [von IWF und Weltbank] und vor den G20-Gipfeln inzwischen die fast zur Tradition gewordenen Treffen von NGOs mit Staatssekretär Asmussen. Das ist gut.“ (P22)
2	<b>Dialog mit NGOs</b>		
2a	Dialog mit NGOs gesucht vom BMZ	C506/P3-Z22, P37-Z11	„Es hat sich eingespielt, dass NRO in den Beratungsprozess von irgendwelchen Politikpapieren des Ministeriums eingebunden und gehört werden.“ (P3)
2b	Dialog mit NGOs zur Legitimation	C669/P28-Z222, P16-Z419	„Man sieht an jeder Verlautbarung des BMZ, dass sie wissen, wie wichtig die Zivilgesellschaft ist, erstens zur Rechtfertigung der Entwicklungspolitik, die derzeit in einer tiefen Legitimationskrise steckt.“ (P28)
2c	Bewusstsein für Druck-Potenzial von NGOs	C689/P3-Z18, P13-Z12	„Weniger, weil man besonders meint, auf die Inhalte hören zu müssen, sondern um vielleicht auch ein gewisses Unruhepotenzial auszu-bremsen.“ (P3)
2d	Dialog mit NGOs vom Auswärtigen Amt aufgenommen	C496/P20-Z43	„Unter Fischer und Steinmeier hat sich das Auswärtige Amt sehr verändert; da galt plötzlich die Direktive, dass sie auch mit NGOs reden. [...] das hat es vorher nicht gegeben.“ (P20)
2e	Dialog mit NGOs von Parlamentariern gesucht	C514/P43-Z64, P15-Z130 C506/P32-Z246	„Aber ich bin mir absolut sicher, dass die Grünen-Fraktion auf die Zivilgesellschaft zugeht.“ (P43)

Das BMZ sucht neben fachlichen Informationen (Tab. 49, Nr. 2a) den Dialog auch zur Vermeidung von negativen Öffentlichkeitseffekten (Nr. 2c). Während Bundesministerin Wieczorek-Zeul den bestehenden Dialog des BMZ mit den NGOs weiter intensiviert hat, stellen die Dialogprozesse des Auswärtigen Amtes (AA) einen direkten Politikwechsel dar (Nr. 2d), denn der Kontakt zu NGOs war vor den Bundesministern Fischer und Steinmeier im AA nicht üblich. Eine Zuwendung zu NGOs wird auch von Parlamentariern bestätigt (Nr. 2e). Dafür dürfte auch die den NGOs attestierte größere Glaubwürdigkeit relevant sein, weshalb die Regierung NGOs auch zur Kommunikation und Legitimation eigener Ansätze in Anspruch nimmt (Nr. 2b). Ob dies allerdings auch für NGOs die Möglichkeit von Einfluss wachsen lässt, kann aus den Interviewdaten nicht beantwortet werden (s. auch Kap. 6.6.5.3).

### 6.6.5.2 Koalitionsbildung zur Erlangung von Einfluss

Eine in der Literatur im Zusammenhang mit Entschuldungsfragen beschriebene entwicklungspolitische Koalition (vgl. Eberlei 1999a) ließ sich auch in der vorliegenden Untersuchung nachweisen. Um die angestrebten finanzpolitischen Ziele durchsetzen zu können, hielten Vertreter von NGOs – wie auch von BMZ und Parlament – Koalitionen für sinnvoll (Tab. 50, Nr. 2) und realisierten solche auch. Dies traf sowohl für die Verbindung BMU und NGOs einschließlich Kirchen (Nr. 1a) wie auch für BMZ und Wissenschaft (Nr. 1b) zu. Insbesondere für den Umgang mit und Erfolg bei den Haushaltsexperten des BMF wie auch den Haushaltspolitikern des Parlaments wurden gemeinsame Strategien von NGOs, BMZ und Fach-Parlamentariern (Nr. 1c) für sinnvoll und notwendig erachtet (Nr. 1d). Sowohl die Fachebene wie die Ministerin selbst haben zur Stärkung eigener Einflüsse im Regierungsrahmen Koalitionen mit NGOs gesucht (s. Kap. 6.6.5.3).

Gemeinsame Überzeugungen und Werte werden als Grundlage für Koalitionen in der Entwicklungspolitik (Tab. 50, Nr. 3a) angeführt. Solche werden allerdings auch bei den Finanz- und Haushaltsexperten angenommen (Nr. 3b).

Und sowohl von Verwaltungs- als auch von NGO-Seite wird die Notwendigkeit zur Koalitionsbildung (Koalitionsbedarf) herausgestellt, sofern Ziele in der Entwicklungspolitik erreicht werden sollen (Nr. 4).

Tabelle 50: Koalitionsbildung für Einfluss

Nr.	Inhalt: Koalitionen	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Koalitionen in der Entwicklungspolitik		
	a) BMU, NGO, Kirchen	a) C375/P19-Z18, P19-Z68 C362/P31-Z182 C356/P23-Z40 C365/P19-Z32 C366/P12-Z96ff.	a) „Ich erinnere mich, dass wir nach Den Haag – dem gescheiterten Klima-Gipfel im November 2001 – mit Germanwatch besprochen haben, wie man breiter in die Öffentlichkeit wirken könnte.“(P19)
	b) BMZ u. Wissenschaft	b) C368/P19-Z115	b) „Dann stoßen Sie im Regierungskreis auf die Situation, dass weder das BMF noch das BMWi noch das Kanzleramt irgendein Interesse haben, im VN-Kontext Wirtschaftskompetenz zu stärken. [...] Da können Sie nur über Wissenschaft und Zivilgesellschaft arbeiten.“ (P19)
	c) NGO, BMZ, Fach-Parlamentarier gegenüber HH-Politikern	c) C363/P13-Z58, P23-Z34, P47-Z25 C356/P10-Z61	c) „Etwas im AWZ zu erörtern, etwas dort voranzutreiben, eine positive Rückmeldung aus dem AWZ zu bekommen, ist letztlich ungleich leichter als bspw. im Haushaltsausschuss.“(P13)
	d) sinnvoll u. notwendig	d) C357/P43-Z73	d) „Es gibt eine <i>In-Group</i> -Stimmung. Verbündete (BMZ, AwZ, Zivilgesellschaft) setzen sich dafür ein, dass das Mauerblümchen Entwicklungspolitik besser aufblüht. Der Haushaltsausschuss und das Finanzministerium sind tatsächlich das Gegenüber und damit der größere kulturelle Graben.“ (P43)

2	Koalitionen für finanzpolitische Ziele zwischen NGOs, BMZ, Parlament	C375/P14-Z126, P16-Z23, P44-Z138 C377/P48-Z113 C397/P6-Z76	„Das Wechselspiel zwischen NGOs und den Forderungen der NGOs an die Politik [...], das ist für den Entwicklungsminister von großer Bedeutung. Von Bedeutung ist natürlich auch in bestimmten Bereichen die Unterstützung der Wirtschaft, die auch über bestimmte Einflussmöglichkeiten verfügt.“ (P14)
3	Koalitionsgrundlagen a) Gemeinsame Überzeugungen  b) Finanz- u. HH-Experten	a) C372/P36-Z29ff. C373/P10-Z231, P18-Z134, P18-Z220, P45-Z176  b) C359/P21-Z158	a) „Die Unterschiede in Positionen mit dem Entwicklungsministerium sind häufig nur gradueller Art. [...] Entwicklungspolitiker der unterschiedlichen Parteien sind sich inhaltlich doch auch recht nahe. Das Gleiche gilt für die einzelnen NRO-Positionen und die Unterschiede sind wirklich nur Feinheiten, sodass man sich auch gegenseitig stärken kann.“ (P36)  b) „Haushälter im Haushaltsausschuss lassen sich natürlich von den Beamten im BMF beraten.“ (P21)
4	Koalitionsbedarf	C110/P37-Z38 ff. C362/P19-Z115 C371/P23-Z110 C378/P26-Z109	„Gerade, wenn es um so breit angelegte Themen wie EP geht, ist das sicherlich sinnvoll, weil man sonst wohl nicht grundlegend Einfluss gewinnen kann.“ (P37)

#### 6.6.5.3 Akteure und Adressaten – Wer beeinflusst wen?

Aus allen Expertengruppen liegen Aussagen zur Frage der Richtung von Einfluss vor. Zwar zielt die Forschungsfrage primär auf Einfluss von NGOs auf Parlament und Exekutive, deutlich wird aber in allen Ausführungen, dass auch die Adressaten der NGO-Bemühungen ihrerseits Einfluss nehmen auf die NGOs und somit eindeutig von einem zweiseitigen Geschehen gesprochen werden muss. Ob dabei auch Überlegungen oder Mechanismen der Kompensation wirksam sind, kann anhand der vorliegenden Aussagen nicht beantwortet werden.

NGOs bieten den politisch Verantwortlichen nicht nur ihre Expertise an, sie wird auch bei den NGOs nachgefragt (Tab. 51), sowohl vom BMZ (Nr.1a) und dem AA (Nr.1b) als auch von den Parlamentariern (Nr.1c). Der Zugang der NGOs zur Öffentlichkeit und zu den Medien ist auch ein Grund für das BMZ, über Förderung von entwicklungspolitischer Bildungsarbeit durch NGOs mit dem BMZ gleichgelagerte Interessen zu kommunizieren (Tab. 51, Nr. 1a) und NGOs auch an Konferenzen wegen deren öffentlicher Wirkung teilhaben zu lassen (Nr. 2).

Das BMZ nutzte seine NGO-Kontakte aber auch für eine optimierte Eigendarstellung (Tab. 51, Nr. 3a), indem das Ministerium eigene Ziele durch NGO-Öffentlichkeitsarbeit vermitteln ließ (Nr. 3b).

Im Sinne der schon beschriebenen Koalitionsbildung versuchte das BMZ, dessen Rolle in der Regierungshierarchie eher schwach ist, die eigene Position im Kabinett durch Unterstützung seitens der NGOs zu stärken (Nr. 4). Nach mehrfacher und übereinstimmender Einschätzung wurde dies insbesondere durch die Bundesministerin Wieczorek-Zeul (BM W-Z) genutzt, die ein grundsätzlich positives Verhältnis zu NGOs hatte (Tab. 51, Nr. 5a). Aus dem Blickwinkel eines Wissenschaftlers verfolgte BM W-Z dennoch kein wirkliches Empowerment der Zivilgesellschaft (Nr. 5b).

Dass die Zusammenarbeit durch Inanspruchnahme vor allem bei finanzieller Förderung nicht nur die Chance des Einflusses, sondern auch die Gefahr des Verlustes von Unabhängigkeit mit sich bringt, wird durchaus auch von manchen kritisch gesehen (Tab. 51, Nr. 6).

Die vorliegenden Daten machen deutlich, dass nicht nur die NGOs als Akteure Einfluss auf die Adressaten (BMZ, Regierung, Abgeordnete) nehmen, sondern auch diese Adressaten ihrerseits Einfluss auf NGOs nehmen, um eigene Ziele zu erreichen.

Tabelle 51: Einfluss-Richtungen

Nr.	Inhalt: Wechselseitigkeit	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	NGO-Inanspruchnahme		
	a) durch BMZ	a) C258/P37-Z101 C668/P43-Z60 C103/P10-Z118, P16-Z41, P30-Z118 C512/P35-Z44 C688/P14-Z126	a) „Dann ist es wichtig, dass auch diejenigen, die Politik selber beraten und implementieren – wir sind ja nicht die Regierung selber, sondern das ist ja doch stufig und verästelt –, dass auch wir uns dort Rat holen, das Wissen akkumulieren und abrunden, dabei auch die eigenen Positionen entwickeln und auf den Prüfstand stellen.“ (P37) „Das ist eine der Hauptmotivationen, warum wir im Rahmen der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit Gelder bereitstellen: weil wir denken, wir haben gleich gelagerte Interessen, die Entwicklungspolitik in der Öffentlichkeit gut herüberzubringen. Da zieht man an einem gemeinsamen Strang.“ (P35)
	b) durch AA	b) C496/P20-Z43	b) „Es war für mich wichtig, externe Urteile gehört zu haben. Es hat mich auf jeden Fall bestärkt in der Frage, wie ich mit den Kolumbianern dann in den Regierungskonsultationen verfahren sollte.“ (P43)
	c) durch Parlament	c) C666/P33-Z60 C674/P20-Z53f.	c) „Wie gesagt, wie haben eine Übersicht mit guten NGOs, die wir um Rat fragen. Das ist durchaus eine fortgeschrittene Art der Zusammenarbeit.“ (P33)



2	NGO-Teilnahme an Konferenzen	C688/P14-Z135, P19-Z17	„Wenn man Öffentlichkeitsarbeit nur als Ministerium für sich selber macht, hat man es sehr schwer. Deswegen versucht jeder Minister – [...] aber Frau Wieczorek-Zeul hat es besonders intensiv betrieben –, bei internationalen Konferenzen und allen möglichen Runden NGOs dabei zu haben; also eigentlich eine größere Wirkung zu erreichen.“ (P14)
3	a) Eigendarstellung  b) BMZ-Ziele durch NGO-ÖA	a) C683/P10-Z193, P10-Z200  b) C664/P39-Z95 C688/P14-Z126, P19-Z18 C669/P20-Z335, P28-Z222	a) „Sie versuchen aber also eher, durch uns gewisse Schichten in der Bevölkerung zu beeinflussen. Das ist es wohl eher.“ (P10)  b) „...das BMZ finanziert, um das eigenen MDG-Anliegen und die Öffentlichkeitsarbeit dazu durch NGOs begleiten und unterstützen zu lassen.“ (P39)
4	BMZ-Position im Kabinett durch NGO stärken	C670/P21-Z182 C678/P45-Z25 C536/P31-Z52 C41/P46-Z292 C569/P12-Z357	„Germanwatch hat immer sehr zielgenau gerade auf den Haushalt gearbeitet und hat dabei die Ministerin unterstützt, auch wenn sie sie kritisiert haben. Sie haben im Grunde genommen ihre Position dadurch verstärkt, dass sie sagen konnte: ‚Es gibt Druck von außen aus der <i>Community</i> , aus der Zivilgesellschaft.‘ Das konnte sie am Verhandlungstisch Schröder oder Merkel sagen.“ (P21)
5	BM Wieczorek-Zeul Nähe zu NGOs  a) positiv gegenüber NGOs  b) aber kein NGO-Empowerment	a) C13/P20-Z152, P48-Z37 C25/P13-Z95, P17-Z71, P26-Z12 C26/P35-Z52 b) C370/P11-Z287ff.	a) „Die Ministerin hat sich VENRO bedient als Reinhard Hermle an der Spitze stand. Er war sehr nah an der Ministerin dran...“ (P20)  b) „Das war zweispurig. Gerade für eine SPD-Ministerin macht es sich immer gut zu sagen, mit der Zivilgesellschaft im Gleichklang zu sein. Damit kann man sich schmücken. Das kann man über die Ministerin ankreiden: sie hat kein ernsthaftes <i>empowerment</i> der Zivilgesellschaft in Deutschland verfolgt.“ (P11)
6	Koalition und Abhängigkeit	C679/P2-Z88, P18-Z104 C684/P28-Z62, P39-Z35ff. C539/P6-Z39	„Zugleich ergibt sich dadurch aber die Gefahr für NRO, von der Politik ausgenutzt zu werden.“ (P 2)

#### 6.6.5.4 Zwischenfazit

Dass es zwischen NGOs und der Exekutive und Legislative des Dialogs bedarf, ist unstrittig, was auch den Bewertungen von Gespräch, persönlichem Kontakt und Expertise in den verschiedenen Gruppen entspricht. NGOs sehen sich allerdings stärker im Dialog als dies die

Exekutive wahrnimmt, wobei beide eine Verbesserung im Verlauf der Jahre 1998 bis 2009 beschreiben. Für die Verbindung zum HHA und das BMF ist eine beidseitige Bestätigung nicht festzustellen, sodass die Wirksamkeit und die Handlungsrelevanz dieser Einschätzungen zu hinterfragen sind (Kap. 6.6.5.1).

Die Bildung und Nutzung von Koalitionen auf der EZ-Seite (NGOs, BMZ und AwZ) gegenüber der Finanzseite (BMF und HHA) ist eine häufiger geübte Praxis (Kap. 6.6.5.2), wobei jeweils gemeinsam geteilte Wertevorstellung als Grundlage dieser Zusammenarbeit angenommen werden kann und von den Beteiligten auch bestätigt wird.

Deutlich wird damit auch, dass NGOs auch als Adressaten der Bemühungen um Einfluss seitens der Exekutive und Legislative betrachtet werden müssen, was u. a. dann deutlich wird, wenn das BMZ die NGOs um Unterstützung bittet. Hier verschwimmen ggf. auch die Grenzen von Einfluss zu Macht, da den Regierungsstellen die ‚Entscheidungsmacht‘ vorbehalten ist. An dieser Stelle kann auch die ‚Abhängigkeits-Diskussion‘ einbezogen werden, wonach sich die finanziell mit öffentlichen Mitteln geförderten NGOs in Abhängigkeit begeben könnten. Gerade die Arbeit von Bundesministerin Wieczorek-Zeul bietet sich hier als Beleg an, da sie NGOs gefördert, aber auch gefordert und so instrumentalisiert hat (Kap. 6.6.5.3).

#### **6.6.6 Regierungsinstitutionen und Parlament – wer hat (die) Macht?**

Welche Bedeutung verschiedene politische Stellen für die Frage des Einflusses von NGOs auf Politikentscheidungen hat, war auch schon unter mehreren Aspekten thematisiert worden. In der Frage des Einflusses auf Entscheidungen in der Entwicklungspolitik wird in den Experteninterviews erwartungsgemäß auch das Thema Macht angesprochen. Die Auswertung zeigt, dass alleine 46 Code-Families die verschiedenen Aspekte des Themas Macht (s. Anhang 4.2) umschreiben, die sich vor allem auf die Macht des Haushaltsausschusses, die Macht der Berichterstatter, die Macht der Fraktionen, die Macht des BMF und die Macht der politischen Spitzen als die Stellen mit Entscheidungsbefugnis beziehen. Macht wird mit NGOs assoziiert unter dem Aspekt des Medienzugangs und der Fähigkeit der NGOs, Öffentlichkeit zu mobilisieren und Druck auszuüben.

Für andere Institutionen wird nahezu komplementär der Begriff der ‚mangelnden Macht‘ assoziiert. Dies gilt vor allem für den AwZ und das BMZ im Verhältnis zum BMF.

##### **6.6.6.1 Bundeskanzler/in, Bundesministerin und BMZ-Leitung**

Dem Bundeskanzler (1998-2005: Gerhard Schröder, SPD) bzw. der Bundeskanzlerin (2005-2009: Angela Merkel, CDU) kommt qua Amt die Richtlinienkompetenz zu, durch die im Innengefüge der Regierung die Entscheidungsmacht definiert wird. Schröder nutzte den ersten Gipfel seiner Kanzlerschaft im eigenen Land – wie schon an anderer Stelle unter dem Blickwinkel der ‚Chefsache‘ beschrieben – als eine geeignete Gelegenheit, auch international nach dem Regierungswechsel einen Politikwechsel einzuleiten und zu demonstrieren (Tab. 52, Nr. 1a). Der ihm angebotene und von ihm aufgenommene Kontakt zu NGOs war für die

Frage der Entschuldung nach übereinstimmender Beurteilung essenziell und für NGOs ein klarer Erfolg (Kap. 6.6.1). Ähnlich wird auch die Aktivität von Angela Merkel in Verbindung mit ‚ihrem‘ ersten internationalen Gipfel 2007 (G8 Heiligendamm) im eigenen Land zu sehen sein, die sich intensiv von NGOs im Vorfeld der Tagung beraten ließ (Tab. 52, Nr. 1b).

Für die NGOs war die Zeit der BMZ-Leitung durch BM Wieczorek-Zeul eine weitgehend günstige Konstellation, da die Ministerin machtbewusst, durchsetzungsstark (Tab. 52, Nr. 2a), international gut vernetzt (Nr. 2b) und zugleich offen für NGOs war, deren Unterstützung sie oft eingefordert und bekommen hat (Nr. 2c), wodurch deren Einfluss gestärkt wurde. Zugleich erwies sich die Ministerin als Förderin der Entwicklungs-zusammenarbeit (Nr. 2d).

Tabelle 52: Die Rolle von Bundeskanzler/in, Ministerin und BMZ-Leitung

Nr.	Inhalt: BK und Ministerin	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	<b>Bundeskanzler/in</b>		
1a	Macht des Kanzlers (‚Chefsache‘)	C63/P12-Z67; P21-Z267, P30-Z55  C5/P12-Z123	„Schröder sah darin ja eine Chance, mit einem Schlag einen Wunsch der Partei, der über Jahre in den Parteitagsschriften gefordert wurde, umzusetzen und gleichzeitig in der internationalen Szene als der Mann von Köln auftreten zu können. Damit konnte er sich als neuer Kanzler profilieren und einen ersten Erfolg einfahren. Das war ein ganz großer Erfolg.“ (P21)
1b	Kanzlerin sucht Kontakt zur Profilierung	C9/P48-Z78 C10/P17-Z90 C8/P29-Z64, P44-Z-70 C32/P45-Z30	„Dann kam natürlich die bevorstehende EU-Ratspräsidentschaft und die G8-Präsidentschaft: Auch da wollte man natürlich nicht schlecht dastehen. Ich würde schon sagen, dass es der Kanzlerin wichtig war, an dieser Stelle nicht zu schwächeln.“ (P48)
2	<b>BM Wieczorek-Zeul</b>		
2a	BM W-Z machtbewusst, durchsetzungsstark	C22/P20-Z295	„Insgesamt existierte Druck auf Erhöhung der Gelder. Dieser wurde stark von NGOs, von Kirchen, letztlich von allen, auch von der Ministerin, ausgeübt. [...] Sie war durchsetzungsfähig.“ (P20)
2b	BM W-Z international gut vernetzt	C25/P20-Z64	„Sie hat es immer getan. Die Ministerin ist eine Überzeugungstäterin gewesen; sie hatte auch vor ihrem Ministeramt schon viele Kontakte weltweit.“ (P20)
2c	BM W-Z durch NGOs unterstützt	C25/P17-Z71, P20-Z190, P21-Z186  C292/P28-Z27	„BM HWZ und die NGOs/VENRO waren ja ‚Verbündete‘ im Kampf für mehr Haushaltsmittel, gegen das BMF und den Haushaltsausschuss.“ (P17)

2d	BM W-Z als Förderin der EZ	C28/P40-Z96 C27/P42-Z222	„Ich glaube, dass Frau Wieczorek-Zeul als Entwicklungsministerin sichtbarer war als ihr Vorgänger.“ (P40)
3	<b>Haltung</b>		
3a	BMZ-Leitung aufgeschlossen für NGOs	C31/P45-Z245 C30/P32-Z201	„Wobei ich den Eindruck habe, dass auf Leitungsebene die Politiker eine Ader dafür haben, zu hören, was die Zivilgesellschaft sagt. Ob sie den Forderungen folgen oder nicht, ist etwas anderes, aber sie nehmen sie zumindest zur Kenntnis.“ (P32)
3b	BMZ Verbündeter der NGOs	C362/P31-Z182	„Zumal das BMZ oft nicht der Adressat von Lobbybotschaften ist, sondern Verbündeter.“ (P31)
3c	Aufwertung d. BMZ in Regierung mittels NGO	C271/P44-Z10, P39-Z10, P28-Z51	„Insofern können Entwicklungs-NGOs durchaus sogar hilfreich sein für das BMZ, Zielkonflikte innerhalb der Bundesregierung in unserem Sinne zu beeinflussen.“ (P44)

Aus dem Blickwinkel eines Mitarbeiters des Bundeskanzleramtes hat das BMZ eine überwiegend positive Haltung zu NGOs (Tab. 52, Nr. 3a) und die Leitungsebene des BMZ wird von NGO-Seite aus als aufgeschlossen für NGOs (Nr. 3a) oder sogar als Verbündeter (Nr. 3b) beschrieben. Dabei wurde durchaus auch das Ziel der eigenen Aufwertung des BMZ im Regierungskontext verfolgt (Nr. 3c).

Das Verhältnis von BMZ und NGOs wird für den Untersuchungszeitraum sowohl in der Fachebene, insbesondere für die Leitungsebene positiv beschrieben. Über die Bedeutung von Bundesministerin Wieczorek-Zeul für die NGOs, das Thema der Wechselwirkung von Einfluss zwischen den beiden Akteuren und die Realisierung von Koalitionen und Kooperationen war schon an anderen Stellen berichtet worden. Insoweit kann hier zunächst festgestellt werden, dass die befragten Experten die Arbeit von NGOs und deren Rolle im politischen Diskurs und als Bindeglied zwischen Politik und Gesellschaft für wichtig halten. Ob die Inanspruchnahme von NGOs durch die politischen Spitzen als Instrumentalisierung im Sinne Kant'scher Moralphilosophie durch Verlust der Selbstzweckgebung verstanden werden kann, ist zumindest zweifelhaft, da BMZ und Ministerin bei Inanspruchnahme der NGOs nicht gegen deren Ziele handeln.

#### 6.6.6.2 Rolle der Parlamentsausschüsse

Alle Befragten sind sich einig, dass bei Finanzentscheidungen von Regierung und Parlament dem Haushaltsausschuss die größte Macht zukommt (Tab. 53, Nr. 1a). Die HHA-Mitglieder sind sich nach den vorliegenden Erfahrungen sehr wohl ihrer Bedeutung bewusst und erwarten eine dementsprechende konstruktive Kommunikation (Nr. 1b), die den NGOs Ende der 1990er-Jahre zum Teil erst wenig gelang (s. auch Kap. 6.6.1.1). Als Indikator gilt auch die Pflicht der Fachminister, bei den Beratungen der Einzelpläne dem HHA zur Verfügung zu

stehen; verdeutlicht wird es am Beispiel des belasteten Verhältnisses zwischen HHA und BM W-Z (Nr. 2).

Gegenüber dem HHA ist der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ) als Fachausschuss im parlamentarischen Verfahren nachgeordnet, was bei einzelnen NGOs durchaus zu entsprechenden Verfahren der Kontaktsuche geführt hat (Tab. 53, Nr. 3a). Auch in den Fraktionen sind die Sachthemen des AwZ anderen Sachthemen deutlich nachgeordnet (Nr. 3b).

Den Berichterstatte der Einzelpläne im HHA wird eine letztlich noch größere Bedeutung zugemessen als dem HHA selbst, da dieser ob der Fülle der Pläne und Einzeltitel keine Detailberatungen durchführt, sondern sich auf die Ausführungen der Berichterstatte stützt (Tab. 53, Nr. 4a). Gleichwohl wird diese Bedeutung (von den NGOs) keineswegs richtig eingeschätzt (Nr. 4a). Mitglieder des AwZ agieren daher nicht selten über die Berichterstatte – insbesondere wenn sie der eigenen Fraktion angehören –, um ihre Positionen einzubringen (Nr. 4b).

Tabelle 53: Rang(folge) der Parlamentsausschüsse und die Rolle der Fraktionen

Nr.	Inhalt: Parlamentsausschüsse	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	<b>Der HHA</b>		
1a	Macht des HHA bei Finanzentscheidungen	C422/P18-Z182, P20-Z266, P24-Z12, P14-Z73 C421/P26-Z94 C423/P14-Z73	„Das letzte Wort haben aber der Haushaltsausschuss und die Berichterstatte.“ (P18)
1b	HHA erwartet konstruktive Kommunikation	C349/P15-Z149, P29-Z70	„Wenn in dem Ton mit uns gesprochen wird, wir seien zu blöd, um zu verstehen usw., das funktioniert überhaupt nicht. Die Haushälter sind von sich aus gezwungen, jeden einzelnen Titel, jedes Papier einzeln durchzulesen.“ (P15)
2	HHA und BM W-Z	C16/P40-Z24 C17/P20-Z256 C422/P18-Z195, P24-Z19	„Einmal wurde sie vor den Ausschuss zitiert und die Haushälter haben sie drei Stunden vor der Tür warten lassen. Damit wollten sie sie quälen, um Macht zu demonstrieren.“ (P18)
3	<b>HHA und AwZ</b>		
3a	AwZ und HHA	C422/P14-Z73, P15-Z259, P20-Z249, P22-Z81, P28-Z136 C345/P27-Z55, P28-Z12	„Auf jeden Fall hat der Haushaltsausschuss – der Obmann oder der Berichterstatte – das Vorrecht vor den AwZ-lern, weil es eben um den Haushalt geht.“ (P14)
3b	AwZ-Themen in Fraktionen nachgeordnet	C422/P15-Z69	„Es geht auch um Rangeleien zwischen den Fachausschüssen. Die AwZ-ler haben in den Fraktionen allerdings nicht viel zu melden; die Haushälter schon.“ (P15)

4	<b>Rolle der Bericht- erstatter und Obleute</b>		
4a	Berichterstatter wichtiger als HHA-Plenum	C573/P14-Z10, P15-Z43, P21-Z145, P23-Z166, P12-Z102, P28-Z12 C349/P32-Z173 C422/P18-Z182 C573/P28-Z12	„... weil die Berichterstatter letzten Endes am längeren Hebel sitzen.“ (P14)  „Im Haushaltsausschuss sind es wiederum die Berichterstatter, die eine ganz zentrale Rolle spielen, die meistens völlig unterschätzt wird.“ (P28)
4b	AwZ-Positionen über Berichterstatter eingebracht	C573/P45-Z284ff.	„Deshalb vertreten unsere Fachpolitiker – und die von den anderen Parteien genauso – über ihre jeweiligen Berichterstatter im Haushaltsausschuss das, was den Fachpolitikern besonders wichtig ist. Die tragen das vor und gleichen es mit den Positionen der anderen Berichterstatter ab bis es sich verdichtet. Der AwZ ist in einem früheren Stadium am Prozess beteiligt.“ (P45)
4c	Bedeutung der Obleute der Fraktionen/Parteien	C426/P14-Z52 C427/P12-Z368 C85/P12-Z194 C438/P46-Z113	„Sagen wir einmal so: das Entscheidende machen eigentlich die Obleute. Es gibt eine Vorbesprechung des Haushaltsausschussvorsitzenden mit den Obleuten.“ (P14)  „Da nutzen die ganzen Apparate darunter nichts – am Schluss wird es unter vier, sechs oder acht Augen geklärt.“ (P46)

Im Zuge der Beratungen des Haushaltsausschusses kommt nach Erfahrung eines mit der Thematik Vertrauten einer weiteren Gruppe von Personen Bedeutung im Sinne einer Vorentscheidungs-Macht zu, nämlich den Obleuten der Parteien und Fraktionen, da diese mit dem Vorsitzenden des Ausschusses die Tagesordnungen und somit die Themen der Beratungen festlegen (Tab. 53, Nr. 4c). Für NGO-Einfluss ist daher Kontakt zu dieser Gruppe wichtig, Aussagen über tatsächlichen Kontakt der NGOs dorthin fehlen aber.

### 6.6.6.3 Zwischenfazit

Für die Entschuldungsthematik sowie die Rolle der NGOs in der deutschen Entwicklungspolitik zwischen Herbst 1998 und Herbst 2009 haben drei Personen eine besondere Bedeutung: die beiden Regierungschefs Gerhard Schröder (SPD) und Angela Merkel (CDU) sowie Heidemarie Wieczorek-Zeul als zuständige Bundesministerin. Schröder wie auch Merkel haben ihre jeweils ersten großen internationalen Ereignisse im eigenen Land (Köln 1999 und Heiligendamm 2007) genutzt, sich international zu positionieren und zu profilieren. Mit dem Zugang von Schröder auf die NGOs für den Kölner Gipfel konnte er sich deutlich von der Vorgängerregierung absetzen, die bis dahin dem Entschuldungsthema zurückhaltend gegenüberstand. Bei Merkel erwies sich wahrscheinlich ihre Ministererfahrung im Umweltressort als hilfreich für die Entwicklung der Nähe zu den NGOs. Beide Regierungschefs und die NGOs profitierten von der Ressort-Wahrnehmung durch Bundesministerin Wieczorek-Zeul, die über

die drei untersuchten Legislaturperioden die Entwicklungspolitik engagiert vertrat, international gut vernetzt war und über eine entsprechende Reputation verfügte. Indem es den NGOs gelang, den Kontakt zu Schröder und Merkel aufzubauen bzw. zu verstetigen und die Kontaktangebote von Wieczorek-Zeul aufzunehmen, konnten sie Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen, wie die verschiedenen Seiten – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – bestätigen.

Erst später im Verlauf des untersuchten Zeitraums erkannten NGOs allerdings, dass ein enger Kontakt zu den auf der Arbeitsebene die Finanzierungsfragen entscheidenden Institutionen und Personen – Haushaltsausschuss-Mitglieder, Obleute und Berichterstatter – notwendig ist, um erfolgreich Einfluss zu nehmen, wichtiger als zu AwZ-Mitgliedern, deren Macht im Verhältnis zum HHA erheblich geringer ist.

### 6.6.7 Die Bedeutung wissenschaftlicher Institutionen und des Berichtes „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ für den Einfluss von NGOs

Die Frage an die Experten zur Bedeutung der Wissenschaft (s. Kap. 4.4.1) für Einfluss von NGOs ergab Hinweise auf eine kontroverse Bewertung dieser Thematik in der Entwicklungspolitik.

Mitarbeiter des BMZ halten die dem eigenen Ressort nachgeordneten Forschungsstellen wie das ‚Deutsche Institut für Entwicklungsforschung‘ (DIE), aber auch die ‚Stiftung Wissenschaft und Politik‘ (SWP) im Zuständigkeitsbereich des AA für wenig nutzbar in der praktisch-politischen Arbeit (Tab. 54, Nr. 1a). Auch im Bundeskanzleramt sucht man mehr die Praxis um Rat als die Wissenschaft (Nr. 1b), während aus dem Blickwinkel eines AA-Mitarbeiters Offenheit gegeben ist und versucht wird, Zivilgesellschaft und Wissenschaft (DIE, SWP) gemeinsam zurate zu ziehen (Nr. 1c), wenngleich auch Mängel in der Bedarfsgerechtigkeit gesehen werden (Nr. 1a).

Tabelle 54: Wissenschaft und Einfluss

Nr.	Inhalt: Wissenschaft	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	<b>Wissenschaft und Entwicklungspolitik</b>		
1a	Ressort-Forschungsstellen wenig nutzbar, mangelnde Bedarfsgerechtigkeit	C660/P46-Z107 C646/P45-Z452, P45-Z440	„Institutionen wie das DIE und die SWP sind viel zu wenig nutzbar von unserer Seite aus.“ (P46)  „Ist Ihnen die [externe] Wissenschaft zur Entwicklungspolitik hilfreich?“ „Die tritt hier nicht auf. Ach so. Wir haben das DIE und die Stiftung Wissenschaft und Politik.“ (P45)
1b	Bundeskanzleramt sucht Praxis	C7/P45-Z468	„Wir fragen dann eher bei den Praktikern nach, mit denen wir uns austauschen.“ (P45)

1c	Auswärtiges Amt berät mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft	C651/P37-Z71	„[...] Es gibt die klassischen Universitätslehrstühle, die sich damit beschäftigen und die wiederum auch durchaus vernetzt sind mit <i>pressure groups</i> aus der Zivilgesellschaft. Es gibt die entwicklungspolitischen Institute – das DIE in Bonn, das GIGA in Hamburg und bis zu einem gewissen Grad auch die SWP in Berlin, die allerdings mehr außenpolitisch allgemein orientiert ist, aber die EP durchaus mit auf dem Bildschirm haben.“ (P37)
2	keine strukturierte Zusammenarbeit	C652/P28-Z350	„... eine richtig strukturierte Zusammenarbeit besteht. Die gibt es in Deutschland zwischen Politik und Wissenschaft [im Entwicklungsbereich] überhaupt nicht.“ (P28)
3	Systematischer Dialog mit NGOs findet nicht statt	C647/P11-Z43	„Gibt oder gab es einen regelmäßigeren Dialog zwischen NGOs und der entwicklungspolitischen Wissenschaft?“ „Nicht das ich wüsste.“ (P11)
4	Einbindung sporadisch	C650/P11-Z299	„Wir haben da nur sehr sporadisch Kontakt; eigentlich viel zu wenig, das ist schade. Wir sind bei denen nicht richtig auf dem Bildschirm.“ (P11)
5	Keine Bringschuld (praktischer) Lösungen	C656/P28-Z354	„Aber es ist auch nicht unbedingt unsere Aufgabe, praktikable Vorschläge zu machen. Das ist nicht Aufgabe der Wissenschaft.“ (P28)

Bemerkenswert ist, dass Wissenschaftler selbst in Deutschland keine strukturierte Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft zur Entwicklungspolitik (Tab. 54, Nr. 2) und auch keinen systematischen Dialog mit den NGOs (Nr. 3) sehen. Das Selbstverständnis der befragten Wissenschaftler reicht von dem Interesse, einbezogen zu werden (Nr. 4), bis zur Ablehnung einer Bringschuld für praktische Lösungen (Nr. 5).

Die seit 1993 jährliche Veröffentlichung ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘ (WdE) von terre des hommes und Welthungerhilfe (Kap. 4.4.1) wird in ihrer Bedeutung als Medium der NGOs zur Einflussnahme sehr unterschiedlich eingeschätzt. Dies gilt auch für Inhalt und Qualität.

Die befragten Wissenschaftler bewerten den Bericht als gute Information (Tab. 55, Nr. 1a), wobei die Einschätzung des Interesses an diesem Bericht unterschiedlich ist und von „kein Interesse außerhalb der NGOs“ (Tab. 55, Nr. 2) bis „wichtig für das BMZ“ (Nr. 2a) und „von der Politik genutzt“ (Nr. 1b) reicht.

Auch bei den befragten Experten aus dem BMZ reicht die Einschätzung von „wenig Beachtung“ (Tab. 55, Nr. 2c) über „wurde beachtet“ bis hin zu „löste Reaktionen aus“ (Nr. 2b) bis hin zu „kein Interesse außerhalb der NGOs“. Bei Parlamentariern reicht die Einschätzung von ‚nützlich‘ bei Fach-Politikern bis ‚ungelesen‘ bei Haushaltsexperten (Nr. 5).

Bei den Vertretern der NGOs ist ebenso das Spektrum der Bewertungen breit und reicht von „irrelevant/unnützlich“ über „wird zur Kenntnis genommen“ (Tab. 55, Nr. 3b) bis „sorgt für Aufregung“ (Nr. 3a).



Tabelle 55: Der WdE-Bericht und seine Bedeutung für Einfluss

Nr.	Inhalt: WdE	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	<b>WdE ist hilfreich</b>		
1a	gute Information	C639/P28-Z88	„Mich hat das nie gestört. Ich lese Sie als Informationsquelle.“ (P28)
1b	„von der Politik genutzt“	C640/P11-Z94, P26-Z60	„Auch im Bundestag, so mein Eindruck, wird der Bericht gerne genutzt ...“ (P11)
1c	Inhalt gut	C645/P32-Z58, P31-Z256, 26-Z56, P16-Z92	„Die Berichte ‚WdE‘ sind solide ...“ (P32)
1d		C219/P11-Z259 C68/P	„Das ist auch mit beeinflusst worden durch ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘.“ (P11)
2	WdE aus BMZ-Sicht  a) „wichtig für das BMZ“  b) Beachtet, löste Reaktionen aus  c) irrelevant, wenig Einfluss	a) C645/P11-Z93  b) C635/P19-Z36, C632/P43-Z48  c) C635/P35-Z16 C631/P20-Z229, P43-Z44	a) „Von meiner Zeit kann ich sagen, dass der Bericht sehr intensiv im BMZ wahrgenommen wurde, auch teilweise das BMZ sich sehr geärgert hat über bestimmte Aussagen und Befunde, was ein gutes Zeichen ist. Die Aussagen sind solide und abgesichert, sodass die Faktenlage nie in Zweifel gezogen wird.“ (P11) b) „...es ist durchaus ein Dokument, das Öffentlichkeit findet und in den Medien genutzt wird. Damit ist das hier im BMZ ganz klar seit 1998: dem muss man Beachtung schenken.“ (P19) „Das BMZ hat oft Presseerklärungen nach der Publikation des Berichtes herausgegeben.“ (P35) c) „Den halte ich für irrelevant.“ (P20)
3	WdE aus Sicht der NGOs  a) sorgt für Aufregung  b) wird zur Kenntnis genommen	a) C635/P42-Z238 C635/P31-Z250  b) C645/P26-Z61	a) „Aus dem BMZ höre ich, dass er jedes Jahr für Aufregung sorgt. Wenn der Bericht publiziert wird, fangen die dort immer an zu rödeln und bringen sich in eine Verteidigungshaltung.“ (P42) b) „Ich denke, es gibt ein paar Mitarbeiter von Abgeordneten – das ist ja nicht unwichtig –, die diesen Bericht lesen und auch nutzen, insb. auch um mit den Zahlen zu arbeiten. Es gibt auch Leute in anderen NGOs, die damit arbeiten. Insgesamt ist es aus meiner Sicht auch eher eine symbolische Geschichte.“ (P26)

	c) nicht geeignet für Beratung	c) C68/P9-Z178	c) „Man bräuchte eher einen Vierseiter. [...] Das ist mit diesem Dokument nicht möglich.“ (P9)
4	WdE und Wissenschaft „kein Interesse außerhalb der NGOs“	C634/P28-76	„Im Parlament und in der Regierung ist das Interesse an diesem Bericht praktisch bei null.“ (P28)
5	Sicht der Parlamentarier	C645/P29-Z44 C653/P31-Z250	„Aber ich habe schon den Eindruck, auch aus den Statements, dass dieser Bericht gerne gelesen wird.“ (P29)  „Ich glaube, auf der Ebene des Haushaltsausschusses wird überhaupt nicht zur Kenntnis genommen, dass es diesen Bericht gibt.“ (P31)

Zusammenfassend ergibt sich so der Eindruck, dass die Herausgabe dieses Berichtes Informationsmaterial für Interessierte liefert, seine Bedeutung für den Einfluss der NGOs auf die Politik jedoch nicht deutlich wird.

Expertise und prägnante Information werden zwar als Schlüssel für Einfluss der NGOs genannt, die Bedeutung der Wissenschaft in diesem Umfeld aber kontrovers betrachtet. Die befragten Wissenschaftler sehen sich durchaus als bedeutsamer an als sie von Politikern gehalten werden. Dies mag auch daran liegen, dass Politik nach praktischen Lösungen und daher den Kontakt zu Praktikern sucht, für die sich einzelne Wissenschaftler nicht zuständig sehen. Sehr heterogen ist über alle Gruppierungen hinweg auch die Bewertung des zwar nicht rein wissenschaftlichen, aber umfänglichen Berichtes ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungszusammenarbeit‘, der von den einen als „wichtige Informationsquelle“, von anderen als „überflüssig“ bezeichnet wird.

## 6.7 NGO-assoziierte Veränderungen in der 14. bis 16. Wahlperiode im Selbst- und Fremdbild

In der Beschreibung ihrer eigenen Entwicklung sehen NGOs eine Zunahme ihrer Expertise in der Zeit von 1998 bis 2009 (Tab. 56, Nr. 1) und deren Inanspruchnahme durch die Exekutive (Nr. 2). Bestätigt wird dies in einer Aussage eines Wissenschaftlers, der eine ebenfalls stärkere Inanspruchnahme der NGOs durch die Exekutive beschreibt (ebd.).

Eine im Verlauf der drei untersuchten Wahlperioden verbesserte Kontaktsituation der NGOs mit dem Haushaltsausschuss wird sowohl von einem Experten aus dem BMZ wie von einem Vertreter der Legislative beschrieben (Tab. 56, Nr. 3a), wobei bestehende diesbezügliche Mängel durchaus mehrfach an anderer Stelle genannt werden. Verbessert haben sich aus Sicht der NGOs auch die Kontakte in das BMF (Nr. 3b). Bestätigungen dafür von anderen Befragten finden sich allerdings nicht.

Verbesserte Kontakte zum BMZ werden mehrfach genannt, vor allem wird dies von NGO-seitigen Experten angeführt (Tab. 56, Nr. 3c).

Von Wissenschaftlern (Nr. 4a) und von Vertretern der Exekutive (Nr. 4b) wird eine Zunahme der finanziellen Förderung für EZ und die NGOs angegeben. Zusammenhänge mit zuvor schon genannten Verbesserungen der Kontakte werden dabei nicht angesprochen, sind aber auch nicht auszuschließen.

Dies gilt auch für eine beschriebene verbesserte Professionalität der NGOs, die von BMZ-Seite (Tab. 56, Nr. 5a), Politik (Nr. 5b) und Wissenschaft (Nr. 5c) gesehen wird.

Deutlich verändert im Sinne einer Zunahme über den Untersuchungszeitraum hin wird der Stellenwert der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit von vielen Befragten beurteilt. Dies trifft für generelle Feststellungen aus dem Blickwinkel eines NGO-Vertreters wie eines Wissenschaftlers zu (Tab. 56, Nr. 6a), aber auch für die Aussagen, dass dies auch den NGOs zuzurechnen sei (Nr. 6b).

Interessant ist, dass ein NGO-Vertreter einen verbesserten Stellenwert zwar bestätigt, aber diesen explizit der Ministerin Wieczorek-Zeul und nicht den NGOs zuordnet. Dies passt zu Aussagen anderer, dass insbesondere das starke Engagement der Ministerin für diese Stellenwert-Zunahme bedeutsam gewesen sei (Tab. 56, Nr. 6c). Dass die besondere politische Situation mit dem Kampf gegen den Terror als durchaus relevant für Veränderungen aufgeführt wird (Nr. 6d), ist eine Feststellung aus der Ebene der Exekutive und der Politik.

Tabelle 56: NGO-assozierte Veränderungen der 14. bis 16. Wahlperiode

Nr.	Inhalte: Beurteilung von Veränderungen, 14.-16 WP	Interview-Beleg	Zitat-Beispiel
1	Zunahme NGO-Expertise aus NGO-Sicht	C621/P4-Z70	„Expertise und Qualifizierung sind gewachsen unter NRO, wie auch deren Spezialisierung. Beginn dieses Prozesses unter Spranger (BMZ).“ (P4)
2	Häufigere Inanspruchnahme durch Exekutive	C621/P-Z58ff. C45/P21-Z68	„Ich glaube, dass gerade – und das ist ein positives Zeichen für Politik in der heutigen Zeit – die Suche nach Antworten auch bei wichtigen und qualitativen Vertretern der Zivilgesellschaft zu bekommen, sehr viel ernster genommen wird als früher. Damit bekommt die Zivilgesellschaft durch die NGOs einen Status, den sie früher nicht hatte.“ (P21)
<b>3</b>	<b>Kontaktverbesserung</b>		
3a	Verbesserte Kontaktsituation der NGOs mit HHA	C622/P43-Z28, P47-Z143ff.	„Aber ich weiß genau, dass die NGOs einzelne Haushaltsausschussmitglieder gesprochen haben und zwar regelmäßig und ganz systematisch, weil da ganz wichtige Entscheidungen fallen.“ (P43)

3b	NGO-Kontakte in das BMF verbessert	C319/P9-Z61, P26-Z26, P42-Z193ff. C389/P26-Z40	„Ja, das haben wir natürlich versucht. Über die AG IFI und über VENRO haben wir das zunehmend versucht und das auch mit zunehmendem Erfolg. Aber das ging auch nur sehr langsam.“ (P9)
3c	NGO-Kontakte zum BMZ aus NGO-Sicht verbessert	C45/P9-24, P26-Z40, P27-Z84 C663/P31-Z217	„Im Laufe der Amtszeit von HWZ ist der Austausch mit NRO zu einem regelmäßigen Instrument geworden.“ (P9)
<b>4</b>	<b>Zunahme Förderung</b>		
4a	Zunahme der finanziellen Förderung für EZ u. NGOs aus Wissenschafts-Sicht	C326/P11-Z257, P21-Z255	„Ein anderes Beispiel aus Ihrem Untersuchungszeitraum sind die Haushaltsansätze für die Entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Das wurde auch mit beeinflusst durch ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘. Dort tauchte schon ganz früh eine Vergleichsziffer auf zu den Ausgaben der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, also im eigenen Land, pro Kopf. Das ist in diesen Studien erwähnt worden, im deutschen und im internationalen Teil. Da war immer klar: Deutschland steht ganz unten und es gab ein großes Defizit. Die Ministerin hat den Ansatz sehr rasch erhöht. Heute ist er immer noch niedrig im internationalen Vergleich, hat aber eine deutliche Aufstockung erfahren.“ (P11)
4b	Zunahme der finanziellen Förderung für EZ u. NGOs aus Exekutive-Sicht	C326/P2-Z77, P43-Z7	„Das ist eine Grundvoraussetzung für Lobbyarbeit, dass eine grundsätzliche Sensibilisierung für die Wichtigkeit und die Gestalt des Themas Entwicklungspolitik erzielt wurde, indem diese den Titel der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit im BMZ verfünffacht hat von 1998 als Basis bis 2006/2007.“ (P2)
<b>5</b>	<b>Professionalität</b>		
5a	Verbesserte Professionalität der NGOs aus BMZ-Sicht	C629/P23-Z255, P40-Z84	„Es ist eine Professionalisierung der NGO-Landschaft feststellbar. Definitiv.“ (P23)
5b	Verbesserte Professionalität der NGOs aus Politik-Sicht	C625/P3-Z26	„Das hatte [...] mit der schleichenden und zunehmenden Professionalisierung der Akteure im nichtstaatlichen Bereich [zu tun].“ (P3)
5c	Verbesserte Professionalität der NGOs aus Wissenschafts-Sicht	C629/P21-Z72 C628/P21-Z72	„Die NGO Community ist viel professioneller geworden.“ (P21)
<b>6</b>	<b>Stellenwert EPol/EZ</b>		
6a	Zunahme d. Stellenwerts der EPol/EZ ( NGO- u. Wissenschaft)	C274/P10-Z16, P21-Z181	„In der Regierung hat Entwicklungspolitik als Themenfeld deutlich hinzugewonnen im Vergleich zu den Vorjahren.“ (P10)

6b	Zunahme Stellenwert den NGOs zuzurechnen	C274/P28-Z211ff. C276/P31-Z104ff. C277/P29-Z141, P40-Z94	„Haben NRO dazu beigetragen?“ „Sicher auch.“ (P29)
6c	Engagement von BM W-Z für Stellenwert-Zunahme bedeutsam	C274/P10-Z162ff., P47-Z102	„Hat sich der Stellenwert der Entwicklungspolitik unter Wieczorek-Zeul verändert?“ „In der Regierung hat er sich verändert, weil sie natürlich deutlich präsenter und aus Sicht des Kanzlers/der Kanzlerin nerviger war als ihre Vorgänger.“ (P10)
6d	Kampf gegen den Terror	C275/P38-Z28, P45-Z327 C277/P33-Z89ff.	„Aber einen wesentlichen Bedeutungszuwachs hat Entwicklungspolitik durch den 9/11-Kontext bekommen.“ (P38)

Betrachtet man die zusammenfassende Frage nach relevanten Veränderungen in der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit in der 14. bis 16. Wahlperiode, so werden auch hier unterschiedliche Schwerpunktsetzungen deutlich. NGOs sehen sich mit Einfluss als daran Beteiligte, Exekutive und Legislative sehen dies im Hinblick auf einzelne Finanztitel auch, rechnen so manche Veränderung aber einerseits dem Wirken von Bundesministerin Wieczorek-Zeul mit einer guten Verbindung zu Bundeskanzler Schröder und Bundeskanzlerin Merkel und einem guten ‚Draht‘ zu den NGOs zu, sehen aber auch die Bedeutung der Terrorismusentwicklung für EZ-Veränderungen.

## 6.8 Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen zu den Bedingungen

Ergänzend zu der Frage, ob und bei welchen Entscheidungen der Entwicklungspolitik ein NGO-Einfluss in den untersuchten Jahren bestanden hat, zielte die empirische Untersuchung auch auf die Erfassung der Sicht der Befragten zu den Einfluss begünstigenden oder behindernden Bedingungen. Die offenen Fragen dazu orientierten sich an den in der Literatur beschriebenen Merkmalen (Tab. 7); einen Schwerpunkt bildeten die Themen mit wem, wann und wie bei welchen eigenen Voraussetzungen kommuniziert werden muss, um Einfluss zu erlangen.

Die Auswertung der Interviews zeigt, dass der persönliche Kontakt insbesondere im Gespräch die zentrale Bedingung für Einfluss darstellt. Dabei ist dieser Kontakt zu den für die jeweilige Entscheidung relevanten Personen bedeutsam. Für besonders herausgehobene nationale und vor allem internationale Entscheidungen ist der Zugang zu und die Gewinnung von ‚Spitzenpolitikern‘ wichtig. Dafür sprechen die Gipfelentscheidungen im Untersuchungszeitraum. Im Bereich der nationalen Haushaltsberatungen, die eher als Routineentscheidungen bezeichnet werden können, ist die Kommunikation mit den Obleuten und Berichterstatlern in den Ausschüssen und den Referenten, Referatsleitern und Abteilungsleitern in den Fachministerien der erfolgversprechende Weg. In allen Fällen ist jedoch die prägnante, fundierte, bedarfs- und zeitgerechte Information oder Zuarbeit der vorauszusetzende Schlüssel. Wegen der größeren Ressourcen und offensichtlich leichteren Zugänge haben große NGOs und deren Verband VENRO dabei Vorteile. Für übergeordnete,

d. h. über Haushaltsfragen hinausgehende Anliegen werden Kampagnen, Öffentlichkeitsarbeit und Netzwerknutzung als begleitende förderliche Bedingungen beurteilt.

Ob und wie die NGOs in der 14. bis 16. Wahlperiode (1998 bis 2009) des Deutschen Bundestages diese Bedingungen erfüllt haben, ist in Kapitel 6.7 behandelt.

## 7 Diskussion der Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Ausblick

Vor dem Hintergrund der forcierten Diskussionen um die Rolle der Zivilgesellschaft beziehungsweise der Einbindung der Bürger in politische Prozesse auf internationaler, europäischer und jenseits von Wahlen auch auf nationaler Ebene zielte die vorliegende Untersuchung darauf ab, im Rahmen der Forschungsthematik NGOs und Entwicklungspolitik am Beispiel von Finanzierungsentscheidungen aus den Jahren 1998 bis 2009 zu vier grundlegenden Fragen Aussagen machen zu können:

- A) Wird ein Einfluss der NGOs von Politik (Mitglieder des Deutschen Bundestages) und Verwaltung (verantwortliche Mitarbeiter der relevanten Bundesministerien) beschrieben?
- B) Wie wird NGO-Einfluss von NGOs selbst beschrieben?
- C) Hat NGO-Einfluss – den Koalitionsvereinbarungen der damaligen Bundesregierungen zur Förderung der Zivilgesellschaft entsprechend – im Zeitverlauf zugenommen?
- D) Können Einfluss fördernde bzw. hemmende Faktoren aufgezeigt werden?

In diesem Abschlusskapitel werden zunächst diese grundlegenden Fragen beantwortet (Kap. 7.1) und dann die im Forschungsprozess entwickelten Thesen bewertet (Kap. 7.2). Die Bedeutsamkeit der Ergebnisse im Hinblick auf die methodischen Grundlagen wird in Kapitel 7.3 diskutiert und abschließend werden Schlussfolgerungen aus der Untersuchung gezogen (Kap. 7.4) sowie ein Ausblick gegeben (Kap. 7.5).

### 7.1 Forschungsfragen und Vorgehen der Untersuchung

Eine geschlossene bzw. umfassende Theorie zum NGO-Einfluss ist bisher nicht formuliert (Kap. 3.3), sodass für den Zugang zu der Forschungsfrage (nur) ein qualitativer Forschungsansatz in einem Fallstudiendesign sinnvoll erscheint.

Im Rahmen einer Vorstudie wurden drei Fallbeispiele als charakteristisch für entwicklungspolitische Finanzentscheidungen der Regierungszeit 1998 bis 2009 ermittelt: die G7-/G8-Gipfel in Köln, Gleneagles und Heiligendamm, die VN-Konferenzen in Monterey und Doha sowie die Entwicklung des Etats des BMZ im Rahmen der Bundeshaushaltsprozesse.

Als Datenquellen wurden Dokumente der beteiligten Seiten ausgewertet sowie Experten-Interviews mit den Beteiligten durchgeführt.

Unter der Annahme, dass der subjektiven Wahrnehmung und Beurteilung von Einflussprozessen für Entscheidungsverhalten eine besondere Bedeutung zukommt (Kap. 3.2.1), sollten die ‚subjektiven Theorien‘ der am Prozess Beteiligten aus Exekutive (Ministerialverwaltung), Legislative (Abgeordnete des Bundestages) und NGOs erfasst sowie Wissenschaftler als ‚unbeteiligte‘ bzw. neutrale Beobachter gehört werden.

Dazu wurden von der Autorin zwischen September 2009 und März 2011 insgesamt 49 Personen retrospektiv über die Regierungszeit von 1998 bis 2009 interviewt, die sich aus Anfragen bei 66 zur Mitarbeit angefragten Personen bereit erklärt hatten, an der Studie mitzuwirken. Von den Interviewten gehörten 24 Personen der Exekutive und Legislative als ‚Adressa-

ten' von NGO-Aktivitäten an, 19 Personen kamen aus dem Bereich der NGOs als ‚Akteure‘ sowie 6 Personen aus dem Bereich Wissenschaft/Presse als Beobachter.

Aufgrund der beruflichen Tätigkeiten der Autorin in verschiedenen Bereichen des untersuchten Politikfeldes (VENRO und Bundestag) gelang es, nicht nur zu den veröffentlichten Jahresberichten, sondern auch zu internen Protokollen und Papieren Zugang zu erhalten sowie Abgeordnete und leitende Mitarbeiter der Bundesministerien zu Interviews zu gewinnen. Dies stellt eine besondere Stärke des Untersuchungsansatzes dar. Die den Interviewpartnern zugesicherte Anonymisierung gegebenenfalls zu verwendender Zitate wird zu deren Mitwirkung und Offenheit beigetragen haben und stellt eine weitere Stärke der Untersuchung dar.

Zur Erfassung der subjektiven Theorien wurde ein Vorgehen in Anlehnung an den methodischen Ansatz der „Grounded Theory“ von Glaser und Strauss (1967) bzw. Strauss und Corbin (1996) gewählt (Kap. 4.6.1), wobei allerdings ein ‚theoriefreies Herangehen des Untersuchers‘ nicht als angemessen betrachtet wurde. Aus der Reihe theoretischer Ansätze, die sich unter verschiedenen Blickwinkeln mit dem Prozess politischen Entscheidens befassen (Kap. 3), ließen sich drei Ansätze zur Beschreibung von Teilaspekten des hier untersuchten Themas heranziehen: Kingdons Multiple-Streams Ansatz mit den Erweiterungen durch Zahariadis und Rüb, der Advocacy Coalition Ansatz von Sabatier sowie auf Rational-Choice Ansätzen basierende tauschtheoretische Konzeptionen. Dass dieses eklektische Vorgehen gerechtfertigt war für eine explorative Forschungsphase, in der nicht Konzepte oder Theoriebestandteile getestet werden, sondern zunächst mögliche Elemente von Entscheidungsprozessen bei Beteiligten erfragt werden (vgl. Gläser/Laudel 2010: 77), wird durch die Ergebnisse bestätigt.

Die Ergebnisse der Untersuchung zu den vier zentralen Forschungsfragen werden nachfolgend zusammenfassend dargestellt. Deutlich wird, dass das Verständnis von Einfluss der befragten Gruppen der Adressaten (Abgeordnete und Mitarbeiter Bundesministerien) nicht mit dem der NGO-Seite (als Akteure) identisch ist. Allerdings ist auch gruppenintern kein homogenes Verständnis von Einfluss gegeben. Als Kernpunkt der Abweichungen kristallisierte sich die Frage heraus, ob von Einfluss nur gesprochen werden kann, wenn eine vorbestehende Position durch die Intervention verändert wird, wie dies z. B. im Ansatz von Seifer (2009) oder Klüver (2013) bei der Beurteilung von Einfluss auf EU-Richtlinienvorhaben angenommen wird. Dies ist weitgehend das Verständnis von Einfluss bei den befragten Experten aus Exekutive, Legislative und Wissenschaft, während die Vertreter von NGOs Einfluss auch dann annehmen, wenn sie eigene Vorstellungen in den Entscheidungen der Politik wiederfinden (Kap. 6.1).

#### **A) *Wird ein Einfluss der NGOs von Politik und Verwaltung beschrieben?***

Es besteht eine hohe positive Übereinstimmung der verschiedenen Expertengruppen hinsichtlich des NGO-Einflusses beim Kölner Gipfel 1999 und den Beschlüssen zur Entschuldung, die sich auch in der Übereinstimmung zwischen Dokumentenanalyse und Interviewanalyse nachweisen lässt. NGO-Einfluss kann also in diesem Ausschnitt als gegeben betrachtet werden (Kap. 6.2).



Die Analyse der NGO-Aktivitäten zur Entwicklungsfinanzierung im Bundeshaushalt lässt eine vergleichbar eindeutige Aussage nicht zu. Während den NGOs deutliche Defizite im Kontakt zu den entscheidungsrelevanten Kreisen (HHA und BMF) attestiert werden, kann ein Einfluss der NGOs auf die Entwicklung der ODA-Leistungen als von verschiedenen Seiten bestätigt gesehen werden. Im Besonderen aber wurde bei bestimmten Haushaltstiteln – entwicklungspolitische Bildung, kirchliche Hilfswerke und Zivilgesellschaft – ein eindeutiger Einfluss der NGOs beschrieben, der sich nicht nur auf Zuwächse, sondern auch auf die Verhinderung von Haushaltstitel-Reduzierungen bezieht (Kap. 6.4).

### ***B) Wie wird NGO-Einfluss von NGOs selber beschrieben?***

Von den befragten Vertretern der NGOs wird in deutlich mehr Fällen und Themen von Einfluss gesprochen als dies die Adressaten der NGO-Bemühungen tun (Kap. 6.1.3). Dieser Unterschied kann auch darin begründet sein, dass NGOs ein weiteres Verständnis von Einfluss haben als die Vertreter der Politik, wie dies zuvor unter A) schon beschrieben wurde.

Im Falle der Beschlüsse des Kölner Gipfels kommt allerdings zusätzlich zum Tragen, dass die Entschuldungsentscheidung von der bis Herbst 1998 zuständigen Bundesregierung nicht gefördert war, im BMZ aber der Regierungswechsel als Chance für Veränderung („window of opportunity“) und im Umfeld von Bundeskanzler Schröder der Kölner Gipfel als Chance („window of opportunity“) zu einer ersten internationalen Profilierung gesehen wurde, sodass die NGOs ein günstiges Umfeld für ihre Bemühungen vorfanden.

Diese Interpretation wird gestützt durch die Beobachtung, dass NGOs auf Entscheidungen beim Gipfel in Heiligendamm 2007, wo Themen der Entwicklungsfinanzierung aber nicht im Vordergrund standen, ebenso eigenen Einfluss annehmen, während eine vergleichbar deutliche Einfluss-Attribuierung seitens der Exekutive und Legislative nicht erfolgt.

Dass im Umfeld von Heiligendamm den NGOs ein guter Kontakt zu Bundeskanzlerin Merkel möglich war und NGOs von ihr in Vorberatungen eingebunden wurden, kann wahrscheinlich einem ähnlichen Aspekt zugeordnet werden wie 1999 bei Schröder, denn auch für Merkel war Heiligendamm der erste G8-Gipfel im eigenen Land nach Übernahme der Kanzlerschaft. Zu dieser Interpretation passt auch, dass der Einfluss deutscher NGOs zum Gipfel in Gleneagles 2005 gering war, der Erfolg dort aber der Tatsache eines ‚Heimatgipfels‘ für Premierminister Tony Blair und seiner starken Verbindung zur NGO ONE zugerechnet wird (Kap. 6.6.2).

Mehr Einfluss rechnen sich NGOs in Verbindung mit den VN-Konferenzen in Monterrey und Doha zu, der sich zum einen auf die Durchsetzung der Forderung nach der Monterrey-Folgekonferenz in Doha stützt, die von der Bundesregierung zunächst nicht gewollt worden war. Zum anderen wurden die NGOs vom BMZ und insbesondere von Bundesministerin Wieczorek-Zeul an den Vorbereitungen und an der Delegation für Doha sowie dem Follow-up-Prozess beteiligt, womit zwar kein Nachweis für Einfluss auf Entscheidungen erbracht ist, aber Einfluss-Optionen wohl gegeben waren. Damit korrespondiert auch die Feststellung im

wissenschaftlichen Bereich, dass NGOs im VN-Umfeld bei Finanzierungsfragen unverzichtbar seien (Kap. 6.3.1.2 und 6.3.2.2).

**C) *Hat NGO-Einfluss – den Koalitionsvereinbarungen der damaligen Bundesregierungen zur Förderung der Zivilgesellschaft entsprechend – im Zeitverlauf zugenommen?***

Eine Zunahme von Einfluss der NGOs auf entwicklungspolitische Entscheidungen im Untersuchungszeitraum kann aus dem Untersuchungsmaterial nicht abgeleitet werden (Kap. 6.5). Zwar hat sich die Inanspruchnahme von NGOs durch das BMZ vergrößert und auch der Dialog zwischen NGOs und dem BMZ sowie die Beteiligung an Konferenzen und deren Vor- und Nachbereitung im Untersuchungszeitraum hat zugenommen. Für den Dialog mit den in Finanzfragen wichtigen Haushaltsverantwortlichen gilt dieses aber als nicht bzw. allenfalls als in Ansätzen gelungen. Als relevanter Faktor dafür wird aus Sicht der Legislative die über weite Strecken unzureichende Adressierung der Verantwortlichen genannt. Allerdings wird den NGOs von vielen Adressaten eine zunehmende Professionalisierung attestiert, die als eine wichtige Voraussetzung für Einfluss gilt.

**D) *Können Einfluss fördernde bzw. hemmende Faktoren aufgezeigt werden?***

Die Befragung der Experten hat nicht nur zu der Bestätigung von in der Literatur berichteten Faktoren geführt, sondern auch für das spezifische Umfeld ergänzende Hinweise geliefert.

*Persönlicher Kontakt und Gespräch*

Dass der persönliche Kontakt und das Gespräch von allen Beteiligten als die bei weitem wichtigste Interaktionsform genannt werden, korrespondiert mit der bei den NGOs positiven Wertung der im Zeitverlauf entwickelten direkten Kommunikation vor allem mit den politischen Spitzen (Bundeskanzler Schröder, Bundeskanzlerin Merkel, Staatssekretär Pfaffenbach im BMWi), aber auch der Fachministerin Wieczorek-Zeul (Kap. 6.6.1). Da auch im Kontakt mit der entwicklungspolitischen Fachebene – sei es im BMZ oder im AwZ – das persönliche Gespräch als Methode bevorzugt wird, bestätigt zugleich, dass in politischen Grundfragen der Kontakt zu den politischen Spitzen eine wichtige Einflussbedingung darstellt. Die Präferenz für persönliche Gespräche passt zu Kingdons MS-Ansatz (2011), in dem politischen Institutionen kaum eine Rolle zukommt (vgl. Rüb 2009: 360), sondern Personen von zentraler Bedeutung sind (Kap. 3.2.3 und 3.2.4).

*Wertesysteme und Koalitionen*

Offensichtlich besteht aber eine Kommunikationshürde von NGOs zu den für Finanzfragen Verantwortlichen – sei es in der Bundesverwaltung oder im Parlament –, für die anfangs mangelnde Prozesskenntnis bei den NGOs, aber auch unterschiedliche Wertesysteme verantwortlich sein können, die Koalitionen (vgl. Sabatiers Advocacy Coalition Framework [1986]; Kap. 3.1.4), aber auch Abgrenzungen begünstigen und zu Kommunikationshürden führen könnten, wie sie unter anderen Aspekten beim Thema Sozialkapital diskutiert wurden (Kap. 2.1.3).

### *Prägnante und zeitgerechte Information*

Eine prägnante und zeitgerechte Information verbessert aus Sicht der Adressaten – insbesondere der Parlamentarier – wegen des permanenten Zeitmangels im politischen Entscheidungsprozess sowie der Mehrdeutigkeit der Themenstellungen und Phänomene (vgl. Rüb 2009 und Kingdon 2011; auch Kap. 3.1.3) die Chance auf Einfluss.

Eine Verbandszugehörigkeit wird vorteilhaft für Einfluss – vor allem von den Befragten aus der Exekutive – gesehen, da eine Stimme mit weniger Aufwand zu hören ist als viele Einzelstimmen. Für die NGO-Seite sind die einem Verband in der Regel größeren verfügbaren Ressourcen wichtig.

### *Expertise*

Die auf Expertise gründende Einflusschance wird bei Vertretern der Exekutive wie bei den NGOs selber deutlicher herausgestellt als bei Parlamentariern. Dies korrespondiert mit der z. B. von Willems (Willems 1997 zit. in Meissner 2015: 9) geäußerten Ansicht – die ähnlich auch in einem der Experteninterviews formuliert wird (vgl. C370/P43-Z53) –, dass sich Parlamentarier letztlich als nur ihrem Gewissen verpflichtet und als ‚nicht beeinflussbar‘ verstehen und somit zumindest Schwierigkeiten damit haben könnten, Einfluss von Dritten zuzugeben.<sup>342</sup>

### *Stellenwert der Entwicklungspolitik*

Dass Einfluss auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen nicht nur von Wertegemeinschaften (s. o.), sondern vor allem wohl von dem Stellenwert der Entwicklungspolitik im gesellschaftlichen und politischen Kontext beeinflusst wird, ist weitgehend Konsens der Befragten und der eher niedrige Stellenwert ist hinreichend in der Literatur der Interessen und Interessenvertretung beschrieben (Kap. 2.2). Auch die Einschätzung einer Verbesserung des Stellenwertes in den Jahren 1998 bis 2009 ist Konsens, nur die Zuordnung dieser Veränderung – Einfluss der NGOs, Einfluss der Bundesministerin Wieczorek-Zeul oder auch Terrorismusentwicklung – ist bei den Befragten heterogen und ein Spiegel der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskussion, wenn man etwa an NGOs als die „am meisten überschätzten Akteure auf der politischen Bühne der 1990er-Jahre“ im Sinne von Wahl (1997: 293) oder auch Brunnengräber (2012: 43) denkt.

### *Koalitionen*

Die relativ große Zahl beschriebener Defizite bei bzw. der NGOs (Kap. 6.6.4.2) kann bei der grundsätzlichen Wertschätzung für NGOs, wie sie in den BMZ- oder AwZ-Bemühungen um Koalitionen zum Ausdruck kommen, auch als ein ‚Wunschкатalog‘ an die NGOs unter Berücksichtigung eines zunehmenden eigenen Kapazitätsmangels – Kritiker würden vom Rückzug des Staates aus Verantwortungsbereichen sprechen (Kap. 2.1.1.4) – interpretiert werden. Detaillierte Antworten lassen sich dazu aus dem Erhebungsmaterial allerdings nicht ableiten.

Das weitgehend positive Verhältnis von Bundesministerin Wieczorek-Zeul und NGOs kann in der Übereinstimmung oder inhaltlichen Nähe in vielen Sachfragen, aber auch in der Inanspruchnahme der NGOs durch die Ministerin begründet sein, da diese Inanspruchnahme von Seiten der NGOs offensichtlich nicht oder kaum als Rückgriff oder Instrumentalisierung interpretiert wird.

---

<sup>342</sup> Hier könnte auch ein Grund dafür liegen, dass Ablehnungen von Interviewanfragen mehr dem legislativen denn dem exekutiven Bereich zuzuordnen sind (Kap. 4).

### *Macht*

Schon bei der Thematik des persönlichen Kontaktes zu politischen Spitzen war angeklungen, dass Entscheidungsmacht im Untersuchungsfeld nur bei wenigen Stellen oder Personen liegt, die adressiert werden müssen, sofern Einfluss gewollt ist. Neben dem Bundeskanzler/der Bundeskanzlerin sind in der nationalen Perspektive die für Finanzen Verantwortlichen, also BMF und HHA, mit Macht ausgestattet. Geht man davon aus, dass zwar die Letztverantwortlichkeit zumindest für den Haushalt beim Parlament liegt, die Entscheidungsprozesse aber über den HHA und die Berichterstatter und Obleute der Fraktionen gesteuert werden (Kap. 5 und Kap. 6.4.5), so wird der allseits beschriebene Bedarf nach Dialog insbesondere in eine Richtung deutlich, der in der untersuchten Zeit (1998 bis 2009) auf der Seite der NGOs als noch unzureichend bezeichnet werden muss. Dem muss nicht widersprechen, dass die Entscheidungen zur Entschuldung 1999 mit dem Einfluss der NGOs zustande kamen, da Gipfelentscheidungen erst sekundär dem BMF und dem HHA zu Mitverantwortung und -vollzug zugeleitet wurden und werden.

Der öffentliche Druck, den große NGOs und insbesondere die kirchlichen Hilfswerke über die Kirchen anzudrohen oder auszuüben in der Lage sind, wird durchaus als indirekte Methode zur Einflussnahme gegenüber der Macht der Ausschüsse beschrieben. Dass dies auch gelingt, zeigen Interventionen zu der geplanten Absenkung des BMZ-Etats im Jahr 2000 (Kap. 6.4.5).

### *Wissenschaft*

Bemerkenswert – und bisher in der Literatur wenig beschrieben – sind die deutlich unterschiedlichen Bewertungen zum Einfluss der Wissenschaft und deren Rolle bei entwicklungspolitischen Entscheidungen. Danach fühlen sich befragte Wissenschaftler nicht ausreichend von den NGOs in Anspruch genommen. Zugleich verstehen sie sich aber als wichtige Informationsgeber, die allerdings von Praxis-orientierten Politikern eher selten angefragt werden. Ob in diesem Kontext auch die inzwischen (unter Bundesminister Niebel zwischen 2009 bis 2013) erfolgte Auflösung des wissenschaftlichen Beirates des BMZ zu sehen ist, kann hier nicht beantwortet werden. Ähnlich ließen sich die Bewertungen des Berichtes ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘<sup>343</sup> zusammenfassen, die von „wichtig“ bis „überflüssig“ in allen befragten Gruppierungen reichend die unterschiedliche Bedarfslage der Beteiligten deutlich macht.

### *Zusammenfassend lässt sich feststellen:*

Schon bei den verschiedenen Zwischenbilanzierungen war deutlich geworden, dass NGO-Einfluss auf entwicklungspolitische Finanzierungsentscheidungen keinesfalls global als zutreffend bezeichnet werden kann. Die Ereignisse, für die übereinstimmende Feststellungen vorliegen, sind gekennzeichnet durch besondere Merkmale, wie sie auch in der wissenschaftlichen Literatur beschrieben sind. Ausgehend von der allseits anerkannten Basis der „Expertise“ der NGOs und einer ebensolchen Feststellung, dass NGOs „gebraucht werden“, sind es die besonderen Situationen von Regierungswechsel, Profilierungsbedarf oder -wunsch der Regierungsspitze, und Großereignis im eigenen Land (Stichwort ‚Gipfel‘), die in dem untersuchten Zeitraum relevant wurden. Sie alle können unter die Konzeption von King-

---

<sup>343</sup> Seit 2011/12 ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik‘.

don (und seinen ‚Nachfolgern‘ Zahariadis und Rüb) als „window of opportunity“ gefasst werden.

Eine Besonderheit stellt für die Untersuchung die Kontinuität der BMZ-Leitung durch Bundesministerin Wieczorek-Zeul dar. Die beschriebene Forderung und Förderung der NGOs durch die Ministerin dürfte über die elf Jahre ihrer Amtsleitung – auch über einen Regierungswechsel hinweg – eine wesentliche Grundlage dafür geschaffen haben, dass der Dialog und die Kooperation zwischen BMZ und NGOs und vice versa verbessert und nach übereinstimmenden Bewertungen der Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit gesteigert wurde. Im Sinne der Fortentwicklung von Kingdons MS-Ansatzes bei Zahariadis und auch Rüb (2009) kann der politische Entscheidungsträger auch selbst als „political entrepreneur“ in Erscheinung treten. Eine solche Rolle wäre mit der Arbeit von Bundesministerin Wieczorek-Zeul durchaus in Übereinstimmung zu bringen.

## **7.2 Erwartungen und Annahmen – was trifft zu, was folgt daraus?**

Wie lassen sich nun anhand der Ergebnisse die auf der Grundlage der Forschungsfragen formulierten neun Thesen (Kap. 3.3) bewerten?

*These (a) „Es gibt bei Adressaten und Akteuren kein einheitliches Verständnis von Einfluss“ und*

*These (b) „Die Einschätzung des Ausmaßes von NGO-Einfluss ist in und zwischen den Gruppen (Adressaten, Akteure) heterogen.“*

Die Befragungsdaten bestätigen diese Thesen. Wie in Kapitel 6.1 beschrieben haben die Befragten kein einheitliches Verständnis von Einfluss. Vertreter der Legislative und Exekutive sowie Wissenschaftler gehen – bei durchaus vorhandenen Varianten – eher davon aus, Einfluss dann anzunehmen, wenn eine Entscheidung oder Position eine Veränderung gegenüber dem Ausgangspunkt aufweist. Bei der größeren Zahl von NGO-Vertretern wird dagegen das Auffinden von NGO-eigenen Vorstellungen oder Forderungen in den politischen Entscheidungen oder Positionen schon mit Einfluss assoziiert. Hier werden offensichtlich Begünstigung und/oder Unterstützung einer politischen Position ebenfalls als eine Variante von Einfluss verstanden.

Dieses zwischen Adressaten und Akteuren unterschiedliche Verständnis von Einfluss kommt sehr wohl als Erklärung für die festgestellten Differenzen in der Beurteilung von NGO-Einfluss auf konkrete Ereignisse in Betracht.

In Verbindung mit dem Ergebnis, dass – wenn auch in den Gruppierungen in unterschiedlichem Ausmaß – Einfluss von NGOs auf einige entwicklungspolitische Finanzentscheidungen konstatiert wird, können auch die beiden, der zentralen Forschungsfrage zugrunde liegende Annahmen (Kap. 3.3) als bestätigt gelten, dass Politikentscheidungen beeinflussbar und Einfluss auf Politikentscheidungen beurteilbar sind.

*These (c) „Eine Zunahme von NGO-Einfluss im Untersuchungszeitraum ist feststellbar.“*

Für diese These finden sich keine hinreichenden Belege im Datenmaterial. Die Erwartung, dass der NGO-Einfluss sich in der Wahrnehmung der Befragten im Zeitraum 1998 bis 2009 vergrößert hat, stützte sich zum einen auf Veröffentlichungen mit entsprechenden Aussagen, zum anderen auf die im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien 1998 vereinbarte Förderung von NGOs.

Zwar hat sich die Inanspruchnahme von NGOs durch das BMZ vergrößert und auch der Dialog zwischen NGOs und BMZ hat zugenommen. Dies wird u. a. aber auf das deutliche Engagement der Bundesministerin Wieczorek-Zeul für NGOs zurückgeführt. Für den Dialog der NGOs mit den in Finanzfragen wichtigen Haushaltsverantwortlichen gilt diese Zunahme jedoch als nicht bzw. allenfalls als in Ansätzen gelungen. Als relevanter Faktor dafür wird aus Sicht der Legislative die über weite Strecken unzureichende Adressierung der Verantwortlichen genannt. Der größere Stellenwert von Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit im politischen Raum am Ende des Untersuchungszeitraumes (Kap. 6.6.8), der dem Wirken der NGOs und der Bundesministerin Wieczorek-Zeul zugerechnet wird, kann für sich nicht als Beleg für eine Einfluss-Zunahme der NGOs interpretiert werden.

*These (d) „Christlich-kirchlichen Hilfswerken wird ein eher größerer Einfluss attestiert.“*

Diese These wird durch die vorliegenden Daten gestützt. Die Befragten verweisen dabei auf die lange kirchliche Tradition der Unterstützung in Übersee und die auch schon Jahrzehnte umfassende enge Zusammenarbeit von Bundesregierung und Kirchen in Entwicklungsprojekten. Deutlich macht sich dies auch daran, dass Fördermittel für die kirchlichen EZ-Organisationen und die entwicklungspolitische Bildungsarbeit, in der Kirchen engagiert sind, Zuwächse über die Jahre erfahren haben. Dass das Wählerpotenzial, das Kirchenmitglieder darstellen, für politisch Verantwortliche hier auch wirksam wird, deutet sich in einigen Experteninterviews an. Parallelen zeigen sich hier zu der Untersuchung über Interessengruppen auf EU-Ebene von Klüver (2013: 215), in der die Zahl der durch eine Interessengruppe repräsentierten Bürger als eine wichtige Variable für Einfluss beschrieben wird, deren Bedeutung für die nationale Ebene in der Wählerfunktion der Bürger gesehen wird. Die starke Position der kirchlichen Organisationen dürfte auch gestützt werden durch die hohe Präsenz der Kirchen in Organisationen des Dritten Sektors (Kap. 2.1.3.2), was seitens der politisch Verantwortlichen allerdings nicht thematisiert wurde.

*These (e) „Verbandsbindung erhöht Einfluss-Chancen.“*

Die Rolle der kirchlichen Organisationen wird auch erkennbar, wenn man die teils kritischen Anmerkungen zu VENRO als Verband der entwicklungspolitischen NGOs betrachtet, wonach VENRO „kirchen-dominiert“ (Kap. 6.6.4.5) sei. Aus der politischen Perspektive von Legislative und Exekutive wird – mit Ausnahme einiger Anmerkungen zu gelegentlich als in der Form unangemessen wahrgenommener Kritik – die Existenz des Verbandes positiv gesehen, da die Bündelung der NGO-Positionen nicht nur den Austausch erleichtere, sondern auch durch Professionalisierung und größere Ressourcen die Chancen für Einfluss verbessere, wie die Literatur der Verbändeforschung auch erwarten lässt (Kap. 2.2.3.2). In die-

sem Zusammenhang hat auch die demokratiethoretische Diskussion um die Legitimität von NGOs in einer repräsentativen Demokratie ihre Bedeutung (Kap. 2.2.2). So wird den Verbänden in der Regel eine höhere Legitimität zugesprochen als den einzelnen Mitgliedsorganisationen (vgl. Seibt 2015: 224). Damit wird auch ein Problemfeld der EU-Ebene oder internationaler Organisationen angesprochen, wo Verbandsstrukturen eine deutlich geringere gesellschaftspolitische Verankerung haben als in Deutschland und aufgrund der nicht-repräsentativen Zusammensetzungen der Organisationen (z. B. Europäische Kommission) der Versuch einer besseren Legitimation über die Beteiligung von NGOs angestrebt wird (Kap. 2.2.2; vgl. auch Klüver 2013: 213).

Dass auf der NGO-Seite auch manche Schwäche der Verbandszugehörigkeit, beispielsweise die Tendenz zu Konsenspositionen unter den Mitgliedern, gesehen wird, ist ebenfalls aus der Verbändeforschung bekannt (Kap. 2.2.3.2). Diese Art von Nachteil dürfte allerdings für die vielen eher kleinen NGOs durch den Vorteil aufgewogen werden, dass VENRO seine Repräsentanz am Sitz der Regierung und über den Verbandstatus auch Zugang zum Parlament hat (Kap. 2.3). Berücksichtigt man, dass Entwicklungspolitik zu den schwachen Interessen gehört (Kap. 2.2.3.1) und in Konkurrenz oder auch gelegentlicher Konfrontation mit Wirtschaftsinteressen steht, so überwiegen die Vorteile von VENRO die Reihe der geäußerten Defizite. Dennoch bedeutet – so Klüver (2013: 214) für die Ebene der EU-Gremien – gleicher Zugang noch keineswegs gleicher Einfluss (ähnlich auch Kohler-Koch/Finke 2007: 216).

*These (f) „Expertise ist ein wichtiger ‚Türöffner‘“*

Die ‚Türöffner‘-Funktion der NGO-Expertise kann als aus den Aussagen bestätigt gelten und steht in Übereinstimmung mit bisherigen Forschungsergebnissen (Kap. 3.3.2). Expertise eröffnet aber nicht nur den Zugang zu den Entscheidungsinstanzen, sondern sie wird auch von Exekutive und Legislative geschätzt, gebraucht und abgerufen (Kap. 6.6.6.2), wie dies auf EU-Ebene Klüver beschreibt (Klüver 2013: 215). In Verbindung mit der in den Experteninterviews bestätigten, in der Literatur beschriebenen (Kap. 2.1) größeren Glaubwürdigkeit der NGOs im Vergleich zu staatlichen Stellen haben NGOs eine gute Basis für Einfluss. Dass NGOs und andere zivilgesellschaftliche Organisationen weder national noch auf EU-Ebene und vor allem auch in den internationalen Organisationen, wo NGOs zunehmend häufiger beteiligt werden, dennoch kein verbrieftes Mitbestimmungsrecht haben, ist seit vielen Jahren schon Gegenstand heftiger Diskussion und Kritik (Kap. 2.1.1.3; vgl. Gremmelspacher 2005: 4). Diese Schwierigkeit konnten NGOs selbst unter der starken Förderung von Bundesministerin Wieczorek-Zeul nicht überwinden, als diese die geforderte Einrichtung einer Stiftung, die eine Machtreduzierung des BMZ bedeutet hätte, ablehnte.

*These (g) „Direkte, persönliche Kontakte begünstigen Einfluss.“*

Die Bedeutung der direkten und persönlichen Kontakte, die für ein erfolgreiches Lobbying in allen Lehrbüchern und Abhandlungen über Lobbyismus beschrieben werden, wird auch in der vorliegenden Untersuchung durch die befragten Personen bestätigt. Dort, wo den NGOs solche Kontakte – insbesondere zu den politischen Spitzen – möglich waren, wurde ihre

Arbeit auch als erfolgreich wahrgenommen. Dass dabei auch die politischen Spitzen eigene Vorteile nutzen (Kap. 6.6.6.1), schränkt die Bedeutung dieser Komponente nicht ein.

*These (h) „Fachpolitiker/-beamte suchen Unterstützung (Koalitionen) für eigene Ziele.“*

Die Annahme einer bewussten Suche nach Koalitionen zur Realisierung der eigenen politischen oder fachlichen Ziele auch seitens der Exekutive und Legislative wird bestätigt. Dabei kommen nicht allein strategisches Denken, sondern auf der Fachebene auch Wertebundenheit und gemeinsame Überzeugung im Sinne der „belief systems“ von Sabatier zum Tragen. Dies wird zum Beispiel deutlich in der Bemerkung eines Befragten, der NGOs eine ‚falsche Adressierung‘ vorwirft („man muss hier [im BMZ] keinen ‚katholisch‘ machen“; C54/P1-Z42).

*These (i) „Regierungswechsel werden als Chance („window of opportunity“) wahrgenommen.“*

Dass Regierungswechsel als eine Chance („window of opportunity“) für politischen Wandel – im Sinne des Multiple-Streams Ansatzes von Kingdon (Kap. 3.1.3) – genutzt werden können und sich daraus unter Mitwirkung von „political entrepreneurs“ entsprechende Dynamiken entwickeln, trifft nach der Datenlage zumindest beim Thema Entwicklungsfinanzierung für den Beginn der neuen (‚rot-grünen‘) Bundesregierung im Herbst 1998 zu. Das lässt sich sowohl an den Aussagen zu Bundeskanzler Schröder wie auch zu Bundesministerin Wieczorek-Zeul festmachen. Beim Regierungswechsel im Herbst 2005 mit dem Übergang der Kanzlerschaft von Schröder auf Merkel wird dies von den Befragten nicht in diesem Maße beschrieben. Dies könnte vor allem daran gelegen haben, dass in der dann (‚schwarz-roten‘) Großen Koalition die Position der BMZ-Leitung mit Bundesministerin Wieczorek-Zeul unverändert blieb. Auch ohne politischen Wandel und ohne besondere Finanzierungsthematik nutzte Bundeskanzlerin Merkel gleichwohl den ersten G8-Gipfel ihrer Kanzlerschaft in Deutschland zur eigenen internationalen Präsenz und führte dazu enge Kontakte mit den entwicklungspolitischen NGOs.

### **7.3 Wie belastbar sind die Ergebnisse?**

Die Fragestellung der vorliegenden Arbeit zielt auf das Auffinden handlungs- und beurteilungsrelevanter Merkmale in einer noch wenig strukturierten Thematik ab. Dafür stellt die Wahl eines qualitativen, induktiv-explorativen Ansatzes ein sinnvolles Vorgehen dar. Da die Thematik der entwicklungspolitischen Finanzierungsentscheidungen – bis auf Haushaltsentscheidungen – keine Regelmäßigkeit aufweist, wurde ein Fallstudiendesign mit mehreren Fallbeispielen als geeignetes Forschungsdesign identifiziert (vgl. dazu auch Schneider/Janning 2006; Kittel 2003; Blatter et al. 2007).

Einfluss- und Interessengruppenforschung teilen die Herausforderung der Messbarkeit oder Erfassung von Einfluss (Kap. 3.2.2). Auch aktuellere Arbeiten bestätigen dies (vgl. Seifer



2009; Klüver 2013; Koch 2014) und sehen durchaus noch ein Forschungsdefizit zu dieser Thematik (vgl. Klüver 2013: 2). Die entwicklungspolitisch orientierte Einfluss-Forschung ist zusätzlich mit dem Problem der Festlegung von Beurteilungsparametern konfrontiert. Für die vorliegende Arbeit mit der am Ende der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (2009/2010) entwickelten Fragestellung war ein Zugang über den Vergleich von Entwürfen, Stellungnahmen und Gesetzen/Verordnungen<sup>344</sup> nicht sinnvoll, da Entwicklungspolitik – wie schon an anderer Stelle dargestellt – nicht durch Gesetzgebungs- oder Verordnungsverfahren gekennzeichnet ist. Als einziges regelhaftes Verfahren ist die jährliche Haushaltsgesetzgebung mit dem Budget des BMZ hier einzuordnen.

Der ‚Preis‘ von Fallstudiendesigns mit explorativen Interviews, d.h. die begrenzte Größe der Stichprobe, wird sowohl durch die Tiefe der Information als auch die thematische Breite der Information bei breit gefächelter Stichprobe aufgewogen. Da es im qualitativen Ansatz nicht um Repräsentativität der Stichprobe, sondern um die Informationstiefe und -breite zum Thema geht, ist das Verhältnis von 24 Personen aus Exekutive und Legislative (als Adressaten) zu 19 Personen aus dem Bereich der NGOs sowie 6 Beobachtern unter methodischen Gesichtspunkten als angemessen zu bezeichnen. Zur Mitarbeit waren insgesamt 66 Personen kontaktiert worden, von diesen waren 49 zur Teilnahme an einem explorativen retrospektiven Interview bereit (Responserate: 74,2 Prozent). Sowohl auf der Seite der Politik (Exekutive und Legislative) wie bei den NGOs umfasst die Stichprobe Personen der verschiedenen Verantwortungsebenen, sodass durchaus eine Repräsentativität bezogen auf die im Themenfeld agierenden Personen derart gegeben ist, dass die Thematik in vielen Facetten ausgeleuchtet werden konnte. Eine Verzerrung des der Politik zugehörigen Teils der Stichprobe ist unwahrscheinlich, da die Mitwirkenden allen Partei-Orientierungen oder -zugehörigkeiten zuzurechnen waren.

Bei der Auswahl der zu untersuchenden bzw. zu befragenden NGOs ist mit der Beschränkung auf Organisationen, die sich zu finanzpolitischen Vorhaben oder Entscheidungen der Regierung artikuliert hatten, eine Selektion erfolgt, da vor allem die großen Organisationen dadurch erfasst wurden. Diese Selektion ist aber im Hinblick auf notwendige Sachkenntnis und die Überprüfbarkeit der Inhalte in Dokumenten unumgänglich.

Die zentralen Ergebnis-bezogenen Aussagen der Untersuchung wurden nur getroffen, wenn sie aus verschiedenen Quellen (z. B. Dokument und Experteninterview) oder von unterschiedlichen Gruppen (Adressaten, Akteuren, Beobachtern) formuliert worden waren. Sie können soweit als verlässlich bezeichnet werden. Eine Generalisierung der Aussagen wäre allerdings nicht angemessen und unterbleibt daher auch.

Mit dem Verfahren der inhaltsanalytischen Auswertung nach der ‚Grounded Theory‘, wonach inhaltliche Kategorien nicht vorgegeben, sondern aus dem Material erst entwickelt werden, ist ein bestimmtes Maß an Subjektivität – seitens des Auswertenden – verbunden. Die im Programm ‚atlas.ti‘ vorgegebene Dokumentation der vollständigen Interviews und aller Aus-

---

<sup>344</sup> In den genannten Arbeiten war jeweils der Einfluss von NGOs auf Richtlinienvorhaben der EU untersucht worden: Menschenrechte (Seifer 2009), Chemikalienrecht (Koch 2014) und verschiedene Richtlinien-Themen in einer breit angelegten Analyse bei Klüver (2013). Alle Arbeiten haben gemeinsam den Ansatz, Richtlinienentwürfe der EU-Kommission, Stellungnahmen der NGOs dazu und abschließende Beschlussfassungen im EU-Parlament zu vergleichen. Einfluss wurde in diesen Fällen als die Übereinstimmung zwischen der NGO-Präferenz/-Stellungnahme mit der in der Parlamentsentscheidung feststellbaren Veränderung gegenüber dem Kommissionsentwurf definiert.

werteschritte gewährleistet die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des Auswertenden bei der Kategorienbildung und ist so ein dem Forschungsdesign gerecht werdendes, methodisch akzeptiertes Vorgehen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die detaillierten Ergebnisse den Forschungsansatz bestätigen.

## **7.4 Schlussfolgerungen**

Was bedeuten die Ergebnisse nun für die Ausgangsüberlegungen zu Prozessen und Faktoren bei NGO-Einfluss?

Aus der Fragestellung der Untersuchung waren unter Berücksichtigung bisheriger Ergebnisse der NGO-, Interessen- und Lobby-Forschung Prozesse und Faktoren ermittelt worden (Kap. 3.3), die für den angenommenen Einfluss von NGOs auf entwicklungspolitische Finanzentscheidungen relevant sein könnten. In dem vier Ebenen umfassenden Schema sind vermutete Interaktionsrichtungen und -stärken – letztere nur qualitativ – skizziert sowie Instrumente (C1) und Bedingungen (C2) angegeben. Als die Beziehungen moderierende Größe ist der erwartete Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit bei den Adressaten angegeben.

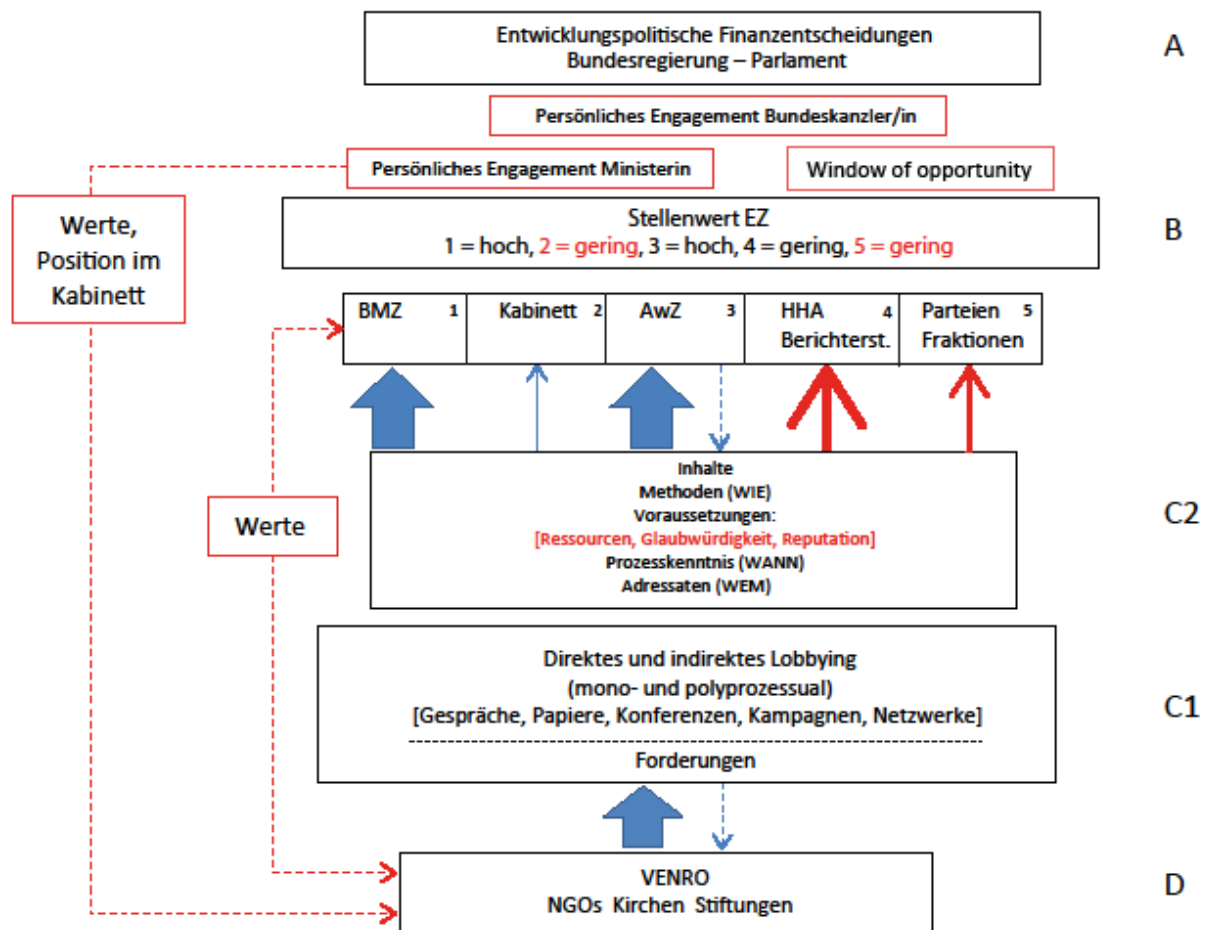
Die vorliegenden empirischen Ergebnisse bestätigen die vermuteten Faktoren und Prozesse, sie ermöglichen bzw. erfordern aber auch Ergänzungen, die in Abbildung 2 rot gekennzeichnet sind. Bei den untersuchten entwicklungspolitischen Finanzentscheidungen kommt auf der Ebene der Entscheidungsträger bzw. Entscheidungsvorbereitern (Ebenen A und B) dem persönlichen Engagement und der günstigen Gelegenheit („window of opportunity“) – sei es für generelle oder für individuelle politische Profilierung (Stichwort: Schröder, Merkel, Blair und G7-/G8-Gipfel) – eine relevante Bedeutung zu.

Die Bedeutung des Stellenwertes der EZ als die Beziehungen moderierender Faktor ist, da im Untersuchungszeitraum verbessert (bei Kabinett [2] und Parteien [5]), höher zu bewerten, auch wenn diese Veränderung unterschiedlichen Einwirkungen (Bundesministerin Wieczorek-Zeul, NGOs, Terrorismusdiskussion) zugeordnet wurde.

Ergänzt ist das Gefüge um Werte, die für die Bildung von Koalitionen – eine politische Entscheidungen begünstigende Strategie – eine bedeutsame Grundlage darstellen (vgl. themenfeldbezogene Überzeugungen („policy core beliefs“) bei Sabatier/Weible 2007). Dies gilt insbesondere für die fachinternen Verbindungen von BMZ und AwZ zu NGOs wie auch parteiübergreifend bei Mitgliedern des HHA intern. Dass die Adressaten selbst auch als Akteure in Richtung auf NGOs tätig werden (in Abb. 2 durch gestrichelte Linien symbolisiert), wurde in einer ganzen Reihe von Experteninterviews sowohl auf der Politik- und Verwaltungsseite wie auf NGO-Seite geäußert. Dies gilt nicht nur für das Erreichen von Entscheidungen, sondern auch im Besonderen für die Kommunikation der Politik und Verwaltung an die Bürger, die sich dabei der den NGOs attribuierten größeren Glaubwürdigkeit bedienen. Diese ‚Zweiseitigkeit‘ von Einflussgeschehen wird gelegentlich auch unter tauschtheoretischen Aspekten diskutiert, wobei es sich keinesfalls um die idealtypische gleichberechtigte

Partnerschaft im Bezug von Politik und NGOs handeln kann, da NGOs Entscheidungen im angestrebten Rahmen nicht erzwingen können; sie sind in diesem Sinne machtlos. Dies wird u.a. am Verhältnis der NGOs zum HHA deutlich.

Abbildung 2: Prozesse und Faktoren des NGO-Einflusses, Version 2



Der Kommunikation zu den Haushaltsverantwortlichen kommt eine deutlich wichtigere Rolle zu als vor der Untersuchung angenommen und als auch von den NGOs zunächst realisiert. Die diesbezüglichen Entwicklungen bei den NGOs im Untersuchungszeitraum gingen in die richtige Richtung, reichten aber nach einhelliger Ansicht noch nicht aus.

Für die Interaktion mit den Adressaten wurden Glaubwürdigkeit, Reputation und Ressourcen als weitere Einfluss-begünstigende Faktoren neben Expertise, Kommunikation, persönlichem Kontakt, Prozesskenntnis und Professionalität besonders herausgehoben – Faktoren, die beispielsweise auch bei Kingdon im Multiple-Streams-Ansatz als wesentlich für Erfolg bei

politischer Einflussnahme genannt werden (vgl. Kingdon 1995: 181; 2011: 179; Rogge 2010: 212).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mit den Daten der Untersuchung – neben der Feststellung, dass NGO-Einfluss stattfand – weitere Größen ermittelt werden konnten, die für erfolgreichen NGO-Einfluss im nationalen Politik-Setting bedeutsam sind. Die aus mehreren theoretischen Ansätzen abgeleiteten Entscheidungs- und Einfluss-relevanten Konzepte der Werte-basierten Koalitionen und ‚Gelegenheits‘-Struktur („windows of opportunity“) bieten gute Grundlagen für die Fortschreibung bzw. Entwicklung eines Faktoren- und Prozess-modells für NGO-Einfluss.

## **7.5 Ausblick**

Während Arbeiten aus neuerer Zeit – so z. B. auch bei Klüver (2013) oder Seifer (2009) – durch die Anwendung der Methodik des Vergleichs der Präferenzen von Interessengruppen mit verschiedenen Stadien von Richtlinien- oder Gesetzentwürfen bis hin zu den beschlossenen Endfassungen die subjektive Komponente der am politischen Prozess Beteiligten ausschließen können, muss gerade bei Interesse an der Sicht der Beteiligten die Heterogenität des Verständnisses von Einfluss bedacht und erfasst werden. Die Tatsache, dass in der vorliegenden Untersuchung gezeigt werden konnte, dass das Verständnis von Einfluss sowohl zwischen als auch in den entwicklungspolitisch relevanten Gruppen der Politik (Abgeordnete und Bundesverwaltung) und der NGOs einer deutlichen Variation unterliegt, ist somit für den weiteren Forschungsprozess bedeutsam. Denn diese Beobachtung hat Bedeutung für alle Politikfelder, in denen wegen fehlender Richtlinien, Verordnungen oder Gesetze die direkte Beurteilung von Einfluss auf politische Entscheidungen durch die Beteiligten erfasst wird.

Es bedarf also bei zukünftigen Untersuchungen dieser Thematik – seien sie eher quantitativ oder qualitativ ausgerichtet – einer eindeutigen Festlegung, was unter Einfluss verstanden wird und welche Art von Einfluss (Verändern, Bestärken/Befürworten, Verhindern) bei den einzelnen zu beurteilenden Sachverhalten erfasst werden soll. Für die vorliegende Untersuchung stellt die nur allgemeine Interviewfrage nach dem Verständnis von Einfluss insoweit keine Einschränkung dar, als gerade über die Antwortvariationen der Bedeutungsbereich ermittelt werden konnte.

Die in der vorliegenden Untersuchung nachgewiesenen, den Einfluss von NGOs begünstigenden Faktoren, nämlich Expertise, Zugang über persönlichen Kontakt, Glaubwürdigkeit und Reputation sowie Professionalität und Ressourcen, stimmen mit den jüngst bei Koch (2014) anhand einer Untersuchung von Greenpeace berichteten Faktoren überein. Insoweit hat sich die methodische Vorgehensweise der eigenen Arbeit nicht für das Ergebnis beschränkend ausgewirkt.

Aufgrund der gewählten Methodik konnte einer ebenfalls interessanten Frage, nämlich der nach der relativen Stärke einzelner Faktoren im untersuchten Themenfeld oder auch einer Quantifizierung der Wirkungsstärke nicht nachgegangen werden. Dem könnte man zwar methodisch durch die Vorgabe entsprechender Skalen begegnen, allerdings muss eine tat-

sächliche Beschränkung der verfügbaren Stichprobe (vor allem von Abgeordneten) bedacht werden. Dieser Beschränkung könnte begegnet werden durch eine Konzentration der Fragestellung auf Vertreter von NGOs und Verwaltung.

Auch weitere aktuelle Forschungsergebnisse zur Frage des Einflusses von NGOs ließen sich in eine erweiterte Konzeption integrieren. So hatte kürzlich Klüver (2013) für das EU-Lobbying die Frage aufgeworfen, ob die von ihr nachgewiesenen ‚lobby coalitions‘ in allen Stufen des politischen Entscheidens, also vom ‚agenda setting‘ bis zur ‚implementation‘ (Kap. 3.1; vgl. auch Lasswell 1968) gleich bedeutsam sind. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass den frühen Phasen, also der ‚policy formulation‘ größere Bedeutung für Lobbyerfolg (d. h. Einfluss) zukommt als der Phase der ‚decision‘. Die vorliegende Arbeit kann dazu keine Aussage machen. Zwar hatten sich die Leitfragen des Experteninterviews auf Entscheidungen im Sinne des ‚decision making‘ und nicht auf die Phase der Politikformulierung (‚policy formulation‘) bezogen, es ist aber nicht auszuschließen, dass die Befragten nicht immer eng an der Fragerichtung orientiert geantwortet haben. Daher sind hier in zukünftigen Untersuchungsansätzen klare Trennungen und Formulierungen notwendig.

In der schon zitierten Arbeit von Koch (2014) wurde die Berücksichtigung von ‚Gegenlobbying‘ – das konkurrierende Bemühen anderer Gruppen bezüglich einer angestrebten Entscheidung – für die Einschätzung von Lobbyingerfolg, d. h. Einfluss, thematisiert. In den offenen, aber strukturierten Interviews der vorliegenden Untersuchung finden sich dazu keine Hinweise, sodass diese Frage zukünftigen Untersuchungen vorbehalten sein muss. Dies gilt auch für die Frage personeller ‚Austauschprozesse‘. Denn denkbar wäre, dass in politischen Themenfeldern wie Entwicklung oder Umwelt, in denen starke NGO-Bewegungen existieren, auch personelle Verschränkungen dahingehend bestehen, dass NGO-Experten zu einem späteren Zeitpunkt in das zuständige Ministerium wechseln, was sich auf Koalitionsbildungen auswirken könnte. Die Liste der beruflichen Werdegänge der Interviewpartner lässt das nicht gänzlich ausschließen.

Die Plausibilität der Ergebnisse wird durch die inzwischen publizierten Arbeiten (u. a. Koch 2014, Klüver 2013) gestützt. Gleichwohl wäre es auch eine interessante Frage, ob das aus der vorliegenden Untersuchung entwickelte Schema zum NGO-Einfluss in einem anderen Zeitfenster (2005 - 2017) und unter veränderten politischen Rahmenbedingungen (statt einer Ministerin über drei Wahlperioden dann drei Minister unterschiedlicher Parteizugehörigkeit) Veränderungen erfahren müsste.

## 8 Quellenverzeichnis

### 8.1 Literatur

- Adloff, Frank (2005): Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis. Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verlag (Campus-Studium)
- Aktion Deutschland Hilft e. V. (2015): Geschäftsbericht 2014. Gemeinsam schneller helfen. Bonn, September 2015. Online verfügbar unter [https://www.aktion-deutschland-hilft.de/fileadmin/fm-dam/pdf/publikationen/Geschaeftsbericht/Aktion\\_Deutschland\\_Hilft-Geschaeftsbericht2014.pdf](https://www.aktion-deutschland-hilft.de/fileadmin/fm-dam/pdf/publikationen/Geschaeftsbericht/Aktion_Deutschland_Hilft-Geschaeftsbericht2014.pdf), Zugriff 23.06.2016
- Alemann, Ulrich von (1987): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Unter Mitarbeit von Reiner Fonteyn, Hans-Jürgen Lange. Opladen: Leske + Budrich (Grundwissen Politik, 1)
- Alemann, Ulrich von (1989): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Unter Mitarbeit von Reiner Fonteyn. 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich
- Alemann, Ulrich von (2009): Problemlagen der „Mediendemokratie“ – Theorien und Befunde zur Medialisierung und Politik. In: Barbara Pfetsch, Frank Marcinkowski (Hrsg.): Politik in der Medien-demokratie. PVS-Sonderheft (42/2009), S. 11-33
- Alemann, Ulrich von; Schmid, Josef (Hrsg.) (1998): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik. Baden-Baden: Nomos (Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, 34)
- Alexander, Jeffrey C. (2006): The Civil Sphere. Oxford University Press
- Althaus, Marco; Geffken, Michael; Rawe, Sven (Hrsg.) (2005): Handlexikon Public Affairs. Münster: LIT Verlag (Public affairs und Politikmanagement, Bd. 1)
- Altwater, Elmar; Brunnengräber, Achim; Haake, Markus; Walk, Heike (Hrsg.) (2000): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. 2. Aufl., Münster: Westfälisches Dampfboot
- Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hrsg.) (2013): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., überarbeitete und aktualisierte Aufl., Opladen: Leske + Budrich
- Anheier, Helmut K. (1999): Dimensionen der Zivilgesellschaft: Eine vergleichende Analyse. In: Berliner Zeitschrift für Soziologie 9 (2), S. 197-212
- Anheier, Helmut K. (2014): Vorwort. In: Annette Zimmer, Ruth Simsa, Christina Rentzsch (Hrsg.): Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 46), S. 9-10
- Anheier, Helmut K.; Salamon, Lester M. (1992): Genese und Schwerpunkt internationaler Forschung zum Nonprofit-Sektor. Von der Filer-Kommission zum Johns Hopkins Projekt. In: Forschungs-journal Neue Soziale Bewegung, S. 40-48
- Appel, Anja (2009): Strategieentwicklung bei NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 31)
- Armingeon, Klaus (2007): Die politische Rolle der Verbände in modernen Demokratien. Fünf Thesen. In: Otfried Jarren, Dominik Lachenmeier, Adrian Steiner (Hrsg.): Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung. Baden-Baden: Nomos, S. 107-123
- Arts, Bas (1998): The political influence of global NGOs. Case studies on the climate and biodiversity conventions. Utrecht, the Netherlands: International Books
- ATTAC (2006): Pressemitteilung Juli 2006. Online verfügbar unter [http://www.attac.de/aktuell/presse/presse\\_ausgabe.php?id=588](http://www.attac.de/aktuell/presse/presse_ausgabe.php?id=588), Zugriff: 02.04.2011
- Backhaus-Maul, Holger (2010): Verantwortung und Engagement von Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft – der deutsche Institutionalisierungspfad unter globalen Einflüssen. In: Sebastian

- Braun (Hrsg.): Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen – Der deutsche Weg im internationalen Kontext. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65-84
- Barringhorst, Sigrid (2004): Soziale Integration durch politische Kampagnen? Gesellschaftssteuerung durch Inszenierung. In: Stefan Lange, Uwe Schimank (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 129-146
- Baruth, Stephanie; Schnapp, Kai-Uwe (2015): Ministerialbürokratien als Lobbyadressaten. In: Rudolf Speth, Annette Zimmer (Hrsg.): Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie), S. 245-260
- Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz (2003): Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert. 2. Aufl., Frankfurt am Main: F.A.Z.-Institut
- Bentele, Günter (2007): Legitimität der politischen Kommunikation? Vorwort. In: Jörg Riexmeier (Hrsg.): Praxisbuch: Politische Interessenvermittlung. Instrumente, Kampagnen, Lobbying. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-21
- Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (1966): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt
- Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (1966): The Social Construction of Reality. The Treaties in the Sociology of Knowledge. New York
- Berg-Schlosser, Dirk (2003): Makro-qualitative vergleichende Methoden. In: Dirk Berg-Schlosser, Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 103-125
- Bernauer, Thomas (1995): The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More. In: International Organization 49 (2), S. 351-377. Online verfügbar unter [http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/161145/mod\\_resource/content/1/Bernauer%201995.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/161145/mod_resource/content/1/Bernauer%201995.pdf), Zugriff 30.07.2015
- Berry, Jeffrey M.; Wilcox, Clyde (2009): The Interest Group Society. 5. Aufl., New York u. a.: Pearson, Longman
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2011): Wie Politik von Bürgern lernen kann. Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Betz, Joachim; Brüne, Stefan (Hrsg.) (2001): Neues Jahrbuch Dritte Welt. Entwicklungsfinanzierung. Opladen: Leske + Budrich
- Betz, Joachim (2001): Die Finanzierung von Entwicklung. In: Joachim Betz, Stefan Brüne (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt. Entwicklungsfinanzierung. Opladen: Leske + Budrich, S. 7-24
- Beyers, Jan (2004): Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. In: eur union polit 5 (2), S. 211-240. DOI: 10.1177/1465116504042442
- Beyme, Klaus von (1980): Interessengruppen in der Demokratie. 5., völlig überarbeitete Neuaufl., München: Piper
- Bieth, Tina (2012): NGOs und Medien. Eine empirische Studie zum Verhältnis von Public Relations und Journalismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Birkhölzer, Karl; Klein, Ansgar; Zimmer, Annette; Priller, Eckhard (Hrsg.) (2005): Dritter Sektor – drittes System: Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie)
- Birle, Peter (2002): Die globale Vernetzung von Zivilgesellschaften. In: Thomas Apolte, Andreas Jacobs (Hrsg.): Die Gestaltung der neuen globalen Rahmenbedingungen. Chancen und Risiken der Globalisierung und Anforderungen an die Politik. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung (Zukunftsforum Politik, Nr. 41)
- Birsl, Ursula (2000/2006): Was sind Interessenverbände? Definitionen, Abgrenzungen und Handlungsfelder. Göttingen/Berlin (Working Paper), S. 1-47

- Blatter, Joachim K.; Janning, Frank; Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, 44)
- Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bohnet, Michael (2001): Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert. In: epd-Entwicklungspolitik 2001 (20-21), S. 49-52
- Bohnet, Michael (2003): Entwicklungspolitik in einer sich globalisierenden Welt: Wichtige entwicklungspolitische Initiativen der Bundesregierung in den letzten vier Jahren. In: Thomas Fues, Jochen Hippler (Hrsg.): Globale Politik. Bonn: J. H. W. Dietz (EINE Welt), S. 172-190
- Bommes, Michael; Heuer, Michael (1994): „Dritte Welt Bewegung“ – Was für eine Bewegung?! In: Neue Soziale Bewegungen (3), S. 63-75
- Bommes, Michael; Scherr, Albert (1994): Migration und Dritte-Welt-Bewegung (3), S. 99-107
- Bourdieu, Pierre: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Reinhard Kreckel (Hrsg.) (1983): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt. Sonderbd. 2, Göttingen, S. 183-198. Online verfügbar unter <http://unirot.blogspot.de/images/bourdieuKapital.pdf>, Zugriff 23.07.2015
- Bouwen, Pieter (2004): Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions. In: European Journal of Political Research 43, S. 337-369
- Braga, Carlos A. Primo; Dömeland, Dörte (Hrsg.) (2009): Debt Relief and Beyond. Lessons Learned and Challenges Ahead. The World Bank. Washington D. C. Online verfügbar unter <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2681/515700PUB0EPI1101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>, Zugriff 28.05.2013
- Brandt, Willy (1980): Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Köln: Kiepenheuer & Witsch
- Braun, Sebastian (2011): Sozialkapital. In: Thomas Olk, Birger Hartnuß (Hrsg.): Handbuch Bürger-schaftliches Engagement. Weinheim: Juventa, S. 53-64
- Bretzke, Wolf-Rüdiger (1980): Der Problembezug von Entscheidungsmodellen. Univ., Habil.-Schrift, Köln, 1978. Tübingen: Mohr (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 29)
- Brieske, Stefan (2007): Public Relations der Verbände. Kommunikation im Schatten des Lobbyings. Osnabrück: Koentopp
- Brinkmann, Heinz Ulrich (1984): Public interest groups im politischen System der USA. Organisierbarkeit und Einflusstechniken. Opladen: Leske + Budrich (12)
- Brosius, Hans-Bernd (1995): Alltagsrationalität in der Nachrichtenrezeption. Ein Modell zur Wahrnehmung und Verarbeitung von Nachrichteninhalten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Brühl, Tanja (2005): Vom Einfluss der NGOs auf die internationale Politik. Das Beispiel biologische Vielfalt. In: Achim Brunnengräber, Ansgar Klein, Heike Walk (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung – Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen. Wiesbaden/Bonn: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 17), S. 266-297
- Brundtland, Gro Harlem (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Our Common Future, 1987. Online verfügbar unter <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, Zugriff 08.03.2015
- Brunnengräber, Achim (2005): Gipfelstürmer und Straßenkämpfer: NGOs und globale Protestformen in der Weltpolitik. In: Achim Brunnengräber, Ansgar Klein, Heike Walk (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung – Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen. Wiesbaden/Bonn: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 17), S. 328-365
- Brunnengräber, Achim (Hrsg.) (2011): Zivilisierung des Klimaregimes. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften



- Brunnengräber, Achim (2012): Ein neuer Bewegungszyklus: Von der NGOisierung zur Occupy-Bewegung. In: Neue Soziale Bewegungen (1), S. 42-50
- Brunnengräber, Achim; Klein, Ansgar; Walk, Heike, et al. (Hrsg.) (2001): NGOs als Legitimationsresource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen: Leske + Budrich; VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Brunnengräber, Achim; Klein, Ansgar; Walk, Heike (Hrsg.) (2005): NGOs im Prozess der Globalisierung – Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen. Wiesbaden/Bonn: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 17)
- Buchner, Michael; Friedrich, Fabian; Kunkel, Dino (Hrsg.) (2005): Zielkampagnen für NGO. Strategische Kommunikation und Kampagnenmanagement im Dritten Sektor. Münster: LIT Verlag (Public affairs und Politikmanagement, 8)
- Buchstein, Hubertus (2012): Divergierende Konzepte Politischen Handelns in der Politikwissenschaft. In: Georg Weißeno, Hubertus Buchstein (Hrsg.): Politisch Handeln. Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen. Opladen u. a.: Budrich, S. 18-38
- Buhlman, Edelgard (2010): Public Affairs – lästige Belagerung oder nützliche Wissenszufuhr? Die Rolle des Lobbyismus in der parlamentarischen Demokratie. In: The House of Public Affairs. Online verfügbar unter <http://www.hbpa.eu/de/debates/publicaffairs.html>, Zugriff 10.01.2012
- Bulmann, Edelgard (2013): Public Affairs – lästige Belagerung oder nützliche Wissenszufuhr? Die Rolle des Lobbyismus in der parlamentarischen Demokratie. In: The House of Public Affairs. Online verfügbar unter <http://www.hbpa.eu/de/debates/publicaffairs.html>, Zugriff 21.01.2013
- Bundesgesetzblatt (1957): Teil II, Nr. 22, S. 745
- Bundesgesetzblatt (1982): Teil I, Nr. 53, S. 1802
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): 1.2 Eckwerte (Bundeshaushalt 2010). Tabelle 1 zeigt Eckwerte zum Haushaltsabschluss 2010. Online verfügbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2011/02/Artikel/analysen-und-berichte/b02-haushaltsabschluss-2010/Haushaltsabschluss-2010.html>, Zugriff 02.07.2016
- Bundesministerium der Finanzen (1998): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1998 (Jahresrechnung 1998). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-1998.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-1998.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (1999): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1999 (Jahresrechnung 1999). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-1999.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-1999.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2000): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2000 (Jahresrechnung 2000). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2000.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2000.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2001a): Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin
- Bundesministerium der Finanzen (2001b): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2001 (Jahresrechnung 2001). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2001.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2001.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Zugriff 28.06.2016

- Bundesministerium der Finanzen (2002): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2002 (Jahresrechnung 2002). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2002.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2002.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2003 (Jahresrechnung 2003). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2003.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2003.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2004): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2004 (Jahresrechnung 2004). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2004.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2005): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2005 (Jahresrechnung 2005). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2005.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2005.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2006): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2006 (Jahresrechnung 2006). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2006.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2006.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2007): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2007 (Jahresrechnung 2007). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2007.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2007.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2008): Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2008 (Jahresrechnung 2008). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2008.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Jahresrechnung-2008.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2009): Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2009. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\\_und\\_Vermögensrechnungen\\_des\\_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Haushaltsrechnung-2009.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Vermögensrechnungen_des_Bundes/haushaltsrechnung-und-vermögensrechnung-des-bundes-Haushaltsrechnung-2009.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2014): Bundeshaushalt 2014. Einzelpläne. Online verfügbar unter <http://www.bundeshaushalt-info.de/#/2014/ist/ausgaben/einzelplan.html>, Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2014): Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2014. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_)

- Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts\_und\_Vermögensrechnungen\_des\_Bundes/2015\_06\_15\_haushaltsrechnung-des-bundes-2014-Teil-1.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=5, Zugriff 28.06.2016
- Bundesministerium der Finanzen (2015): „Ich hoffe, 2016 wird ein gutes Jahr“. In: Bild am Sonntag, 12/27/2015. Online verfügbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2015/2015-12-28-bams.html>, Zugriff 05.01.2016
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2014): Sozialkapital – eine wichtige Basis für eine zukunftsfähige Entwicklung. Online verfügbar unter [https://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/green\\_economy/sozialkapital/Sozialkapital.html](https://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/green_economy/sozialkapital/Sozialkapital.html), Zugriff 18.03.2016
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; EZE; KZE (2002): Gemeinsam für Gerechtigkeit und Frieden. 40 Jahre entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Kirchen.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (14.04.2002). Pressemitteilung. Berlin
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (16.06.2005): Stellungnahme des BMZ. Online verfügbar unter <http://www.bmz.de/de/presse/pm/presse200506162.html>, Zugriff: 01.07.2005
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (08.05.2006): Instrumente: Die HIPC-Entschuldungsinitiative. Bonn
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (30.06.2006): Online verfügbar unter [http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/20060630\\_g8/index.html](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/20060630_g8/index.html), Zugriff: 02.04.2011
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007): Die G8-Akteure in einer globalen Entwicklungspartnerschaft. Entwicklungspolitische Schwerpunkte der deutschen G8-Präsidentschaft 2007. inkl. Anhang: ‚Bericht der BR zum G8-Gipfel der Staats- und Regierungschefs vom 6.-8. Juni 2007 in Heiligendamm‘. BMZ. Bonn (BMZ Spezial, 147)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (02.12.2008): Wieczorek-Zeul: Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung Erfolg im Kampf gegen die Armut. Pressemitteilung. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.bmz.de/de/presse/pm/2008/dezember/pm\\_20081201\\_117.html](http://www.bmz.de/de/presse/pm/2008/dezember/pm_20081201_117.html), Zugriff: 02.12.2008
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013): 14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Weißbuch zur Entwicklungspolitik. Online verfügbar unter [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren\\_flyer/infobroschueren/Materiale226\\_Weissbuch\\_lang.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materiale226_Weissbuch_lang.pdf), Zugriff 18.04.2015
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013): 14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Weißbuch zur Entwicklungspolitik – Kurzfassung. Berlin. Online verfügbar unter [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik\\_allgemein/Weissbuch.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik_allgemein/Weissbuch.pdf), Zugriff 09.08.2016
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (o. J.): ODA-Zahlen: Geber im Vergleich 2015. Online verfügbar unter [http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/oda/geber/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/geber/index.html), Zugriff 20.06.2016
- Bundesverfassungsgericht: 5, 85. BVerfGE 5, 85
- Bündnis Entwicklung Hilft (Hrsg.) (2016a): Homepage Bündnis Entwicklung Hilft. Online verfügbar unter <http://www.entwicklung-hilft.de/home.html>, Zugriff 20.06.2016
- Bündnis Entwicklung Hilft (Hrsg.) (2016b): Wir über uns. Online verfügbar unter <http://www.entwicklung-hilft.de/wir-ueber-uns.html>, Zugriff 23.06.2016
- Büschel, Hubertus (2010): Geschichte der Entwicklungspolitik. Online verfügbar unter [http://docupedia.de/docupedia/images/2/27/Geschichte\\_der\\_Entwicklungspolitik.pdf](http://docupedia.de/docupedia/images/2/27/Geschichte_der_Entwicklungspolitik.pdf), Zugriff 18.01.2015

- Büschemann, Karl-Heinz (2016): Lobbyismus – Scheinheilige Debatte. Kommentar. In: Süddeutsche Zeitung, 3/1/2016. Online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/lobbyismus-die-debatte-um-lobbyisten-ist-scheinheilig-1.2885172>, Zugriff 01.06.2016
- Busemeyer, Marius R.; Wintermann, Ole (2007): Das Haushaltsaufstellungsverfahren als Ansatzpunkt einer Konsolidierungsstrategie. Analyse des Prozesses und Identifikation von Reformansätzen. Hrsg. von Bertelsmann Stiftung. Berlin (Aktion Demographischer Wandel. Bertelsmann Stiftung)
- Buttigieg, Joseph A. (1994): Gramscis Zivilgesellschaft und die civil-society-Debatte. The concept of civil society in Gramsci and the debate on civil society. In: Das Argument: Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften 36 (4/5 = Nr. 206), S. 529-554
- Calließ, Jörg (Hrsg.) (1997): Barfuß auf diplomatischem Parkett: Die NRO in der Weltpolitik. Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 19. bis 21. März 1997. Evangelische Akademie Loccum. Loccum: (Loccumer Protokolle; 9/97, 9)
- Casel, Gertrud; Kuschnerus, Tim (2012): Zwischen Aufbruch und Kriminalisierung. Trends und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft. Bonn u. a.: Gemeinsame Konferenz für Kirche und Entwicklung (GKKE-Schriftenreihe, 57)
- Clement, Ute; Nowak, Jörg; Scherrer, Christoph; Ruß, Sabine (Hrsg.) (2010): Public Governance und schwache Interessen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Clement, Ute; Nowak, Jörg; Ruß, Sabine; Scherrer, Christoph (2010): Einleitung: Public Governance und schwache Interessen. In: Ute Clement, Jörg Nowak, Christoph Scherrer, Sabine Ruß (Hrsg.): Public Governance und schwache Interessen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-18
- Coen, David (1997): The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union. In: Journal of European Public Policy 4 (1), S. 91-108
- Cohen, Daniel (2000): The HIPC Initiative: True and False Promises October 2000
- Cohen, Jean L.; Arato, Andrew (1994): Civil Society and Political Theory. Cambridge, MA, USA: MIT Press
- Cohen, Joshua; Rogers, Joel (1992): Secondary Associations and Democratic Governance. In: Politics and Society 20 (December), S. 393-472
- Cohen, Michael D.; March, James G.; Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: Administrative Science Quarterly 17, S. 1-25
- Coleman, James S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital. Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure. The University of Chicago Press Stable. In: American Journal of Sociology 94 (94), S. 95-120. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/2780243>; Zugriff 21.09.2016
- Coleman, James S. (1991): Grundlagen der Sozialtheorie. München: Oldenbourg (Scientia nova)
- Collet, Stefan; Tillmann, Christina; Schwickert, Dominic (2011): Der Bürger als neuer Akteur der Politikberatung. Schlussfolgerungen und Erfolgsfaktoren. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wie Politik von Bürgern lernen kann. Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung. Gütersloh, S. 200-214
- Collet, Stefan; Tillmann, Christina; Schwickert, Dominic (2011): Politik braucht Gesellschaft: Der Bürger als politischer Berater. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wie Politik von Bürgern lernen kann. Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 11-31
- Collins, Carole J. L.; Gariyo, Zie; Burdon, Tony (2001): Jubilee 2000: Citizen Action Across the North-South Divide. In: Michael Edwards und John Gaventa (Hrsg.): Global Citizen Action. CO Lynne Renner: Boulder, S. 135-148.
- CONCORD (Hrsg.). Online verfügbar unter <http://www.concordeurope.org>, Zugriff 18.05.2015

- Council of Europe (1986): European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations. Strasbourg (European Treaty Series No. 124), 9/24/1986. Online verfügbar unter <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a67c>, Zugriff 26.05.2016
- Cox, Robert W.; Jacobson, Harald Karan (Hrsg.) (1973): The Anatomy of Influence: decision making in international organizations. New Haven, London: Yale University Press
- Curbach, Janina (2003): Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken. Opladen: Leske + Budrich
- Curbach, Janina (2008): Zwischen Boykott und CSR. Eine Beziehungsanalyse zu Unternehmen und NGOs. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 9 (3), S. 368-391
- Dabrowski, Martin; Eschenburg, Rolf; Gabriel, Karl (2000): Lösungsstrategien zur Überwindung der Internationalen Schuldenkrise. Berlin: Dunckers Humblot
- Dahl, Robert A. (1957): The Concept of Power. Behavioral Science, 2:3. Department of Political Science, Yale University. Online verfügbar unter [http://www.bibliotecajb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta\\_Direccion\\_Publica/12.%20The%20Concept%20of%20Power%20%28Robert%20Dahl%29.pdf](http://www.bibliotecajb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion_Publica/12.%20The%20Concept%20of%20Power%20%28Robert%20Dahl%29.pdf), Zugriff 23.07.2015
- Dahrendorf, Ralf (1992): Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit. Stuttgart: DVA
- DATA (2006): The DATA Report 2006 – Keep the Promise to Africa. Online verfügbar unter <http://www.thedatareport.org/>, Zugriff: 31.03.2011
- Debiel, Tobias; Sticht, Monika (2007): (Ohn-)Mächtige Samariter. Humanitäre NGOs zwischen Intervention, Kommerz und Barmherzigkeit. In: Ansgar Klein, Silke Roth (Hrsg.): NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 25), S. 165-178
- Della Porta, Donatella; Diani, Mario (1998): Social Movements: An introduction. Malden, MA: Blackwell
- Demirovic, Alex (1997): Demokratie und Herrschaft. Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot (Theorie und Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft, Bd. 14)
- Deutscher, Eckhard; Holtz, Uwe; Röscheisen, Roland (Hrsg.) (1998): Zukunftsfähige Entwicklungspolitik. Bad Honnef
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Archiv der Tagesordnungen. Online verfügbar unter <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a08/tagesordnungen/archiv/>, Zugriff 18.04.2015
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Ausschüsse. Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 15. Wahlperiode. Online verfügbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=192&id=1040>, Zugriff 18.04.2015
- Deutscher Bundestag: BTGO1980Anl 2, Drucksache 8/4127 (Drucksache 8/4127)
- Deutscher Bundestag: Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses. Stand: Mai 2014. Online verfügbar unter <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf>, Zugriff 11.04.2015
- Deutscher Bundestag (2002a): Schlussbericht der Enquete-Kommission 'Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten (Drucksache, 14/9200), 6/12/2002. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/092/1409200.pdf>, Zugriff 31.01.2015
- Deutscher Bundestag (2002b): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft (Drucksache, 14/8900), 6/3/2002, S. 1-432. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf>, Zugriff 21.09.2016
- Deutscher Bundestag (2003): Haushalt. (Blickpunkt Bundestag)

- Deutscher Bundestag (2007): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss) zu den Unterrichtungen durch die Bundesregierung – Drucksache 16/3777 – Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2002 bis 2005 (Drucksache, 16/5490), 5/24/2007, S. 1-8. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/054/1605490.pdf>, Zugriff 03.02.2016
- Deutscher Bundestag (2010): Fraktionen im Deutschen Bundestag. SPEZIAL. Berlin (Blickpunkt Bundestag)
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2011): Der Haushalt des Bundes. Berlin (Blickpunkt Bundestag, Spezial). Online verfügbar unter <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/40134500.pdf>, Zugriff 28.06.2016
- Deutscher Bundestag (2012a): Funktion und Aufgabe der ständigen Ausschüsse (<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/aufgaben.html>), aktualisiert 12.06.2012
- Deutscher Bundestag (2012b): Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bericht der Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Berlin (Drucksache 17/10580). Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/105/1710580.pdf>, Zugriff 30.05.2016
- Deutscher Bundestag (2015): Plenarprotokoll 18/115, 7/2/2015. Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18115.pdf#P.11178>; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18115.pdf#P.11178>, Zugriff 01.06.2016
- Die Bundesregierung (o.J.): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Online verfügbar unter [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile), Zugriff 11.04.2015
- Die Bundesregierung: Stichwort: Heiligendamm-Prozess. Fr, 08.06.2007. Online verfügbar unter [http://www.g-8.de/nn\\_90704/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/2007-06-08-heiligendamm-prozess.html](http://www.g-8.de/nn_90704/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/2007-06-08-heiligendamm-prozess.html), Zugriff 18.04.2015
- Doha Declaration on Financing for Development (2009)  
[www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha\\_Declaration\\_FFD.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf)
- Donges, Patrick (2006): Politische Kampagnen. In: Ulrike Röttger (Hrsg.): PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 135-148
- Donnelly, Elizabeth A. (2002): Proclaiming Jubilee: The Debt and Structural Adjustment Network. In: Sanjeev Khagram, James V. Riker und Kathryn Sikkink (Hrsg.): Restructuring World Politics Transnational Social Movements, Networks, and Norms. Minneapolis: University of Minnesota Press, S. 155-180
- Dougherty, James E.; Pfaltzgraff, Robert L. (1990): Contending theories of international relations. A comprehensive survey. 3. Aufl., New York: Harper & Row
- Downs, Anthony (1957): An Economic Theory of Democracy: Harper; orig. University of Michigan
- Downs, Anthony (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie. Hrsg. von Rudolf Wildenmann. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
- Dreier, Horst (1998). In: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.): Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, S. 59
- Dür, Andreas (2008): Measuring Interest Group Influence in the EU. A note on Methodology. In: European Union Politics (9), S. 559-576
- Dür, Andreas; Bièvre, D. de (2007): Inclusion without Influence. NGOs in European Trade Policy. In: Journal of Public Policy 27 (1), S. 79-101
- Easton, David (1965): A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley
- Eberlei, Walter (1999a): Deutsche Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut

- Eberlei, Walter (1999b): Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G7-Gipfels. 2., aktualisierte Aufl. Hrsg. von INEF. Gerhard-Mercator-Universität Duisburg (INEF Report, 40). Online verfügbar unter <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report40.pdf>, Zugriff 30.01.2013
- Eberlei, Walter (2002): Entwicklungspolitische Nicht-Regierungsorganisationen in Deutschland. Euphorie, Ernüchterung, Erneuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2002 (H.B 6-7/2002), S. 23-28
- Eberlei, Walter (2005): Entwicklungspolitik fair-ändern: Zivilgesellschaftliche Kampagnen in Deutschland. In: Brunnengräber, Achim; Klein, Ansgar; Walk, Heike (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung, Bonn, S. 386-416
- Eberlei, Walter; Grossmann, Angela; Scherrer, Beate (2002): 10. Bericht Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. 10. Bericht 2001/2002. Internationales EUROSTEP-Projekt von Nichtregierungsorganisationen in Deutschland, 2000. Unter Mitarbeit von Birgit Dederichs-Bain, Wolf-Christian Ramm. Hrsg. von terre des hommes, Welthungerhilfe. Bonn (Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, 10. Bericht)
- Edwards, Michael (2009): Civil society. 2. Aufl., Cambridge, UK, Malden, MA: Polity Press
- Edwards, Michael; Gaventa, John (Hrsg.) (2001): Global Citizen Action. CO Lynne Renner: Boulder
- Eichengreen, Barry (1999): Towards a New International Financial Architecture. Washington D. C.: Institute for International Economics
- Eising, Rainer; Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2005a): Interessenpolitik in Europa. Baden-Baden: Nomos
- Eising, Rainer; Kohler-Koch, Beate (2005b): Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem. In: Rainer Eising, Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Interessenpolitik in Europa. Baden-Baden: Nomos, S. 11-75
- Evangelische Kirche in Deutschland (2000): Gemeinsames Wort zur Entschuldung. Online verfügbar unter [https://www.ekd.de/synode2000/beschluesse\\_entschuldung.html](https://www.ekd.de/synode2000/beschluesse_entschuldung.html), Zugriff 21.09.2016
- Ellmers, Bodo (2013): ODA und mehr – Die Debatte um das Berichtswesen zur Entwicklungsfinanzierung nach 2015. Diskussionspapier 2/2013. Hrsg. von VENRO. Berlin. Online verfügbar unter [http://venro.org/uploads/tx\\_igpublikationen/2013\\_Diskussionspapier\\_DSGA\\_ODA.pdf](http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/2013_Diskussionspapier_DSGA_ODA.pdf), Zugriff 07.08.2016
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002a): Schlussbericht „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, Drucksache 14/9200. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/092/1409200.pdf>
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags (2002b): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Hrsg. von Deutscher Bundestag. Wiesbaden (Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements, 14/8900). Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf>, Zugriff 21.09.2016
- entwicklungspolitik online (28.11.2008): Doha: NRO fordern grundlegende Reform des globalen Wirtschaftssystems. Online verfügbar unter [http://www.epo.de/index2.php?option=com\\_content&task=view&i](http://www.epo.de/index2.php?option=com_content&task=view&i), Zugriff: 02.04.2011
- entwicklungspolitik online (02.12.2008): Doha: Minimalkonsens bewahrt UNO vor Bedeutungslosigkeit. Online verfügbar unter [http://www.epo.de/index2.php?option=com\\_content&task=view&i](http://www.epo.de/index2.php?option=com_content&task=view&i), Zugriff: 02.04.2011
- erlassjahr 2000 (Dezember 2000): Neue Mechanismen für ein tragfähiges Schuldenmanagement im Jahr 2001. S. 1-3
- erlassjahr.de (o. J.): Was illegitime Schulden sind und wie sie gestrichen werden können. Wer soll das bezahlen? Düsseldorf
- erlassjahr.de (2006): „Zusammen mit NRO aus allen Teilen der Welt [...] die Bundesregierung auf, die Schaffung einer internationalen Multi-Stakeholder Arbeitsgruppe für faire und transparente Entschuldungsverfahren zu unterstützen.“ Entwurf. Düsseldorf

- erlassjahr.de (03.12.2008): Erlassjahr.de begrüßt die Ergebnisse der Doha-Konferenz. Pressemitteilung. Düsseldorf. Online verfügbar unter <http://erlassjahr.de/pressemitteilung/erlassjahr-de-begruesst-die-ergebnisse-der-doha-konferenz/>, Zugriff: 27.09.2016
- erlassjahr.de (2015): Jahresbericht 2014 – Finanzbericht. Online verfügbar unter <http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/Jahresbericht-2014-Finanzbericht.pdf>, Zugriff 23.06.2016
- Erzberger, Christian (1998): Zahlen und Wörter. Die Verbindung quantitativer und qualitativer Daten und Methoden im Forschungsprozeß. Weinheim: DSV
- Eschenburg, Theodor (1955): Herrschaft der Verbände? Früher u. d. T.: Eschenburg, Theodor: Staatsautorität und Gruppenegoismus. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt
- Esser, Hartmut (1991): Die Rationalität des Alltagshandelns. Eine Rekonstruktion der Handlungstheorie von Alfred Schütz. In: Zeitschrift für Soziologie 6, S. 430-445
- Etzioni, Amitai (1973): The Third Sector and Domestic Missions. In: Public Administration Review 33 (4), S. 314-323
- Etzioni, Amitai (1996): Die faire Gesellschaft. Jenseits von Sozialismus und Kapitalismus. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag
- EUR-Lex: Zivilgesellschaftliche Organisation. Online verfügbar unter [http://eur-ex.europa.eu/summary/glossary/civil\\_society\\_organisation.html?locale=de](http://eur-ex.europa.eu/summary/glossary/civil_society_organisation.html?locale=de), Zugriff 21.08.2016
- Eurodad (Hrsg.) (2006): G8 Debt Deal One Year On: What happened and what next? [www.eurodad.org](http://www.eurodad.org), Zugriff: 02.04.2011
- Europäische Kommission (o. J.): Mitteilung der Kommission – Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“. KOM/2007/0127 endg. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52007DC0127>, Zugriff: 20.09.2016
- Europäische Kommission (2000): Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen. Diskussionspapier der Kommission. Europäische Kommission. Brüssel (KOM(2000) 11)
- Europäische Kommission (o. J.): The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership. Presented by President PRODI and Vice-President Kinnock (Commission Discussion Paper), S. 1-25. Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/ngo/docs/communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf), Zugriff 31.01.2015
- Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren – ein Weißbuch. COM(2001)428endgültig, revised 1. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (COM(2001)428endgültig), S. 1
- Europäische Kommission (3/21/2007): Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52007DC0127>, Zugriff 21.08.2016
- Europäische Union: Die Kommission (2000): Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen. Diskussionspapier der Kommission. Brüssel (KOM, 11)
- Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.) (o.J.): Über uns. Online verfügbar unter <http://www.forumue.de/ueber-uns/>, Zugriff 23.06.2016
- Fraenkel, Ernst (1973): Reformismus und Pluralismus. Materialien zu einer ungeschriebenen politischen Autobiographie. Hrsg. von Falk Esche, Frank Grube. Hamburg, Hoffmann und Campe
- Fraenkel, Ernst (1991): Deutschland und die westlichen Demokratien. Hrsg. von Alexander von Brünneck. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft
- Frantz, Christiane; Martens, Kerstin (2006): Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Elemente der Politik)



- Freise, Matthias (2008): Mehr als bloß ein Feigenblatt? Der Zivilgesellschaftsdiskurs in Brüssel. Online verfügbar unter [http://nez.uni-muenster.de/download/Freise\\_mehr\\_als\\_bloss\\_ein\\_feigenblatt.pdf](http://nez.uni-muenster.de/download/Freise_mehr_als_bloss_ein_feigenblatt.pdf), Zugriff 18.01.2015
- Frenkel, Michael; Menkhoff, Lukas (2000): Stabile Weltfinanzen? Die Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur. Berlin u. a.: Springer
- Froschauer, Ulrike; Lueger, Manfred (2003): Das qualitative Interview. Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme. Wien: KTB
- Fues, Thomas (1999): Die Bedeutung der Armutsbekämpfung im BMZ-Haushalt. Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel/Arbeitsgruppe 20:20. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik: Bonn
- Fues, Thomas; Dederichs-Bain, Birgit; Aschoff-Ghyczy (1999): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Eine kritische Bestandsaufnahme der Deutschen Entwicklungspolitik. Siebter Bericht 1998/1999. Unter Mitarbeit von Birgit Dederichs-Bain, Wolf-Christian Ramm und Internationales EUROSTEP-Projekt von Nicht-Regierungsorganisationen in Deutschland vorgelegt von Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes. Bonn
- Fues, Thomas; Hippler, Jochen (Hrsg.) (2003): Globale Politik. Bonn: J. H. W. Dietz (EINE Welt)
- Fücks, Ralf (2003): Lobbyismus und Demokratie. In: Neue Soziale Bewegungen. Forschungsjournal. (3: Lobbyismus in Deutschland. Fünfte Gewalt: unkontrolliert und einflussreich?), S. 45-47
- Galle, Marc (1992): Proposals for the Enlarged Bureau With a View to Laying Down Rules Governing the Representation of Special Interest Groups at the European Parliament (PE 200.405).
- Gefken Andreas (2012): Sozialkapital und soziale Ungleichheit – Theorien und Forschungsstand. Working Paper SW 2012-2, Fachbereich Sozialökonomie, Hamburg: Universität Hamburg
- Gellner, Winand (1995): Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit. Think Tanks in den USA und in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag (Studien zur Sozialwissenschaft, 157)
- Gellner, Winand; Hammer, Eva-Maria (2010): Policyforschung. München: Oldenbourg
- Gensicke, Thomas; Geiss, Sabine (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. München, Oktober 2010, S. 1-385. Online verfügbar unter [https://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3\\_20Freiwilligensurvey-Hauptbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf](https://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3_20Freiwilligensurvey-Hauptbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf), Zugriff 30.05.2016
- Germanwatch (o. J.): Unser Leitbild. Online verfügbar unter <http://germanwatch.org/de/leitbild>, Zugriff 18.04.2015
- Germanwatch (2015): Rechenschaftsbericht 2014-2015. Bonn, 11/12/2015 ([www.germanwatch.org/de/11203](http://www.germanwatch.org/de/11203)). Online verfügbar unter <https://germanwatch.org/de/download/14029.pdf>, Zugriff 27.06.2016
- Gerring, John (2007): Case study research. Principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press
- Gerstenhauer, Daniel (2014): Parlamentarier und Interessenverbände – Lobbying im Bundestag? In: Thomas von Winter, Julia von Blumenthal (Hrsg.): Interessengruppen und Parlamente. Wiesbaden: Springer VS (Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland), S. 71-91
- Gibbs, Christopher; Fumo, Claudia; Kuby, Thomas (1999): Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects. A Review. Hrsg. von World Bank. World Bank Operations Evaluation Department. Washington D. C. Online verfügbar unter [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/167F2AAEA498DBC185256817004C81BE/\\$file/NGO\\_Book.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/167F2AAEA498DBC185256817004C81BE/$file/NGO_Book.pdf), Zugriff 02.03.2016
- Giddens, Anthony (1999): The third way. The renewal of social democracy. Malden, Mass.: Polity Press

- Gillenkirch, Robert (2015): Entscheidungsprozess. Hrsg. v. Springer Gabler Verlag. Gabler Wirtschaftslexikon. Online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54256/entscheidungsprozess-v6.html>, Zugriff: 30.07.2015
- Glagow, Manfred (1993): Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In: Dieter Nohlen, Franz Nuscheler (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Vol. 1, Bonn: J. H. W. Dietz, S. 304-326
- Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (1967): The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Chicago, Illinois, USA: Aldine Publication Company
- Glaser, Barney G. (1992): Emergence versus Forcing. Basics of Grounded Theory. Mill Valley: Sociology Press
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Gobo, Giampietro (2004): Sampling, Representativeness and Generalizability. In: Clive Seale, Giampietro Gobo et al. (Hrsg.): 2004 – Qualitative Research Practice, S. 435-459
- Göhler-Robus, Mareike (2005): Sozialkapital als Analysekonzept für Osteuropa? Eine vergleichende Untersuchung von Anwendungen des Konzeptes auf postsozialistische Gesellschaften. Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin (Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts, 51). Online verfügbar unter <http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen/AP51.pdf>, Zugriff 18.01.2015
- Gosewinkel, Dieter (2003): Zivilgesellschaft – Eine Erschließung des Themas von seinen Grenzen her. Berlin (Discussion Paper, SP IV 2003-505)
- Gössinger, Agnes; Gütermann, Aljoscha; Hammler, Katharina; Schaefer, Nikolaus (2011): Bilaterale Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen in Europa. Eine vergleichende Untersuchung von DEG, FMO und CDC. Hrsg. von Ulrich Brand, Werner Raza. Wien: Südwind-Verlag (ÖFSE-Forum, 50)
- Gramsci, Antonio (1992): Gefängnishefte. Hefte 6-7. Hrsg. von Klaus Bochmann, Wolfgang Fritz Haug. Hamburg: Argument Verlag (4)
- Grasselt, Nico; Korte, Karl-Rudolf (2007): Führung in Politik und Wirtschaft. Instrumente, Stile und Techniken. 1. Aufl., 1 Vol., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Gremmelspacher, Georg (2005): NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationaler nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen. Basel, Genf, München: Helbing und Lichtenhahn (Schriftenreihe für Internationales Recht, Bd. 106)
- Greven, Marina (2009): Public Affairs. Wie strategische Unternehmenskommunikation den Dialog zwischen Wirtschaft und Politik fördert. Inaugural-Dissertation. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn, Bonn. Online verfügbar unter <http://hss.ulb.uni-bonn.de/2009/1750/1750.htm>, Zugriff 27.05.2013
- Grunden, Timo (2009): Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der Berater deutscher Ministerpräsidenten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Gunter, Bernard (2002): What's Wrong with the HIPC Initiative and What's Next? In: Development Policy Review 20 (1), S. 5-24
- Haacke, Eva (2006): Wirtschaftsverbände als klassische Lobbyisten – auf neuen Pfaden. In: Thomas Leif, Rudolf Speth (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 514), S. 164-187
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Hasenritter, Thorsten; Hönigsberger, Herbert; Kölbe, Andreas; Osterberg, Sven; Treulieb, Jürgen (2007): Was ist gute Politikberatung? Online verfügbar unter [www.nautilus-politikberatung.de/main/page.php?157](http://www.nautilus-politikberatung.de/main/page.php?157), Zugriff 25.07.2011

- Hauchler, Ingomar; Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (2001, 2001): Notwendigkeit – Bedingungen – Barrieren. In: Ingomar Hauchler, Dirk Messner, Franz Nuscheler (Hrsg.): Globale Trends 2002. Frankfurt am Main: Fischer (Fischer, 15162), S. 11-37
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich ([1821], 2004): Die Philosophie des Rechts. Vorlesung 1821/1822. Berlin: Suhrkamp
- Hein, Bastian (2006): Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959-1974. Diss. Univ. Regensburg, 2004. München: Oldenbourg (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 65)
- Heins, Volker (2002a): Der Mythos der globalen Zivilgesellschaft. In: Christiane Frantz (Hrsg.): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs. Opladen: Leske + Budrich (Bürgerschaftliches Engagement und Nonprofit-Sektor, 6), S. 83-101
- Heins, Volker (2002b): Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen. Opladen: Leske + Budrich
- Heins, Volker (2004): Notwendige Illusionen: Zur Rolle der Zivilgesellschaftsnorm in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In: Ansgar Klein, Kristine Kern, Brigitte Geißel und Maria Berger (Hrsg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14), S. 85-100
- Heins, Volker (2006): Der unsichtbare Händedruck. Einwände gegen Lobbying. In: Thomas Leif, Rudolf Speth (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 514), S. 69-76
- Heinze, Rolf G. (2009): Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland. In: Zeitschrift für Politikberatung (2), S. 5-25
- Heinze, Rolf G. (2011): Verbände. In: Thomas Olk, Birger Hartnuß (Hrsg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim: Juventa, S. 465-473
- Heinze, Rolf G.; Voelzkow, Helmut (2013): Interessengruppen. In: Uwe Andersen, Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., überarbeitete und aktualisierte Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 307-313
- Hellmann, Gunther; Baumann, Rainer; Wagner, Wolfgang (2014): Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung. 2., überarbeitete Aufl., Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik, 39)
- Hermle, Reinhard (Mai 2001): BMZ-Haushalt 2002. Schreiben an Bundesfinanzminister Eichel. Bonn
- Hermle, Reinhard (2003): Entwicklungsfinanzierung. Monterrey-Agenda nicht erledigt. In: VENRO Rundbrief (20), Bonn, S. 1-2
- Hermle, Reinhard (2005): Gleneagles. Der Entwicklungspolitische Ertrag des G8-Gipfels 2005. Eine Bewertung des VENRO-Vorsitzenden Dr. Reinhard Hermle. Hrsg. v. VENRO. Bonn
- Hermle, Reinhard (07.10.2005): Entwicklungspolitische Forderungen an den Leiter der Koalitionsverhandlungen. Brief. Hrsg. v. VENRO
- Herriger, Norbert (2014): Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. 5., erweiterte und aktualisierte Aufl., Stuttgart: Kohlhammer; Kohlhammer Verlag
- Herweg, Nicole (2013): Der Multiple-Streams-Ansatz – ein Ansatz, dessen Zeit gekommen ist? In: Z Vgl Polit Wiss 7 (4), S. 321-345. DOI: 10.1007/s12286-013-0175-4
- Hierlemann, Dominik; Wohlfahrt, Anna (2010): Europäische Bürgerinitiative: Neuerung mit Sprengkraft. Gütersloh (spotlight europe), August 2010 (2010/07), S. 105-114
- Hirsch, Joachim (1999): Das demokratisierende Potential von „Nichtregierungsorganisationen“. Wien (Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series, 65). Online verfügbar unter [http://irihs.ihs.ac.at/1208/1/pw\\_65.pdf](http://irihs.ihs.ac.at/1208/1/pw_65.pdf), Zugriff: 27.09.2016
- Hirscher, Gerhard; Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.) (2003): Information und Entscheidung: Kommunikationsmanagement der politischen Führung. Wiesbaden

- Hodgkinson, Virginia A.; Foley, Michael W. (Hrsg.) (2003): *The Civil Society Reader*. Tufts University. Hanover and London: University Press of New England
- Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.) (1998): *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Baden-Baden: Nomos
- Holzhauser, Johanna (2006): Lobbyismus der Kirchen in der Bundesrepublik. In: Thomas Leif, Rudolf Speth (Hrsg.): *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 514), S. 259-271
- Hönow, Jochen (1997): Zielgruppen, Methoden und Finanzierung nichtstaatlicher Entwicklungspolitik in Industrieländern. Eine qualitative Untersuchung der entwicklungspolitischen Rolle von ausgewählten Nichtregierungsorganisationen der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs und Schwedens aus systemtheoretischer Sicht. Frankfurt am Main, New York: Peter Lang (Internationale Beziehungen, Bd. 2)
- Hothan, Sebastian (2011): Interessengruppen und ihr Einfluss auf die Wohlfahrt der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung entlang des Argumentationsstrangs von Mancur Olson. Frankfurt am Main: Peter Lang (Beiträge zur Politikwissenschaft, 95)
- Huberts, L.W.J.C. (1994): Intensieve procesanalyse. In: L.W.J.C. Huberts, J. Kleinnijenhuis (Hrsg.): *Methoden van invloedsanalyse*. Amsterdam: Boom
- Hüller, Thorsten (2010): Demokratie und Sozialregulierung in Europa. Die Online-Konsultationen der EU-Kommission. Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verlag (Staatlichkeit im Wandel, 15)
- Huthöfer, Nina (2010): Die Entwicklung der deutschen Verbändelandschaft: Bayern im nationalen Kontext. In: Gerhard Hopp (Hrsg.): *Die CSU. Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-60
- Ilhne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hrsg.) (2006): *Einführung in die Entwicklungspolitik*. 2. Aufl., Münster: LIT Verlag (Einführungen – Politikwissenschaft, Bd. 4)
- Ilhne, Hartmut; Wilhelm, Jürgen (Hrsg.) (2013): *Einführung in die Entwicklungspolitik*. Münster: LIT Verlag
- International Monetary Fund (1999): *The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). Operational Issues*. Washington D. C. Online verfügbar unter <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty2.htm>, Zugriff: 27.09.2016
- Jakobi, Tobias (2007): Akteurszentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts. Gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. Frankfurt am Main
- Janett, Daniel (1997/2000): Vielfalt als Strategie: Zur Handlungskompetenz von Nicht-Regierungs-Organisationen in komplexen sozialen Welten. In: Elmar Altvater, Achim Brunnengräber, Markus Haake, Heike Walk (Hrsg.): *Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*. 2. Aufl., Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 146-173
- Jansen, Dorothea (2000): Der neue Institutionalismus. Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 27. Juni 2000. Speyer, 6/27/2000, Zugriff 23.07.2015
- Janus, Heiner; Klingebiel, Stephan; Paulo, Sebastian (2013): *Beyond aid. Konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion paper/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2013,18)
- Jarren, Otfried; Armingeon, Klaus (Hrsg.) (2007): *Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung*. Baden-Baden: Nomos
- Jehle, Peter (2004): Zivilgesellschaft. In: Joachim Ritter, Karlfried Gründer, Gottfried Gabriel (Hrsg.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt, Schwabe AG, Basel (Bd. 12 W-Z), S. 1357-1362

- Jenkins-Smith, Hank C.; Nohrstedt, Daniel; Weible, Christopher M.; Sabatier, Paul A. (2014): The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. In: Paul A. Sabatier, Christopher M. Weible (Hrsg.): Theories of the Policy Process. 3. Aufl., New York: Westview Press, S. 183-224
- Joos, Klemens (1998): Interessenvertretung deutscher Unternehmen bei den Institutionen der Europäischen Union. Mit Beispielen aus der Versicherungs-, Energie- und Verkehrssicherheitsbranche. Zugleich Dissertation an der Universität München. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag
- Joos, Klemens (2011): Lobbying im neuen Europa. Erfolgreiche Interessenvertretung nach dem Vertrag von Lissabon. Weinheim: Wiley-VCH-Verlag
- Joos, Klemens (2014): Erfolg durch Prozesskompetenz. Paradigmenwechsel in der Interessenvertretung. In: Doris Dialer, Margarethe Richter (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union. Zwischen Professionalisierung und Regulierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 29-45
- Joos, Klemens (2015): Entscheidungen ohne Entscheider. In: Silke Bartsch, Christian Blümelhuber (Hrsg.): Always Ahead in Marketing. Offensiv, digital, strategisch. Unter Mitarbeit von Anton Meyer. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 405-416
- Jubilee Debt Campaign (2006): The Multilateral Debt Relief Initiative: The good, the bad and the ugly. <http://www.oxfam.org.uk/media-centre/press-releases/2013/05/make-poverty-history-and-g8-promises-was-it-all-really-worth-it>, Zugriff: 15.11.2016
- Kaiser, Jürgen (2004): Die HIPC Initiative im Jahr 5 nach Köln. erlassjahr.de-Arbeitspapier. Hrsg. v. erlassjahr.de. Düsseldorf. S. 1, 7
- Kaiser, Jürgen (24.03.2006): Weltbank bestätigt: Schuldenerlass erst ab 2009! Pressemitteilung. Düsseldorf. Kaiser, Jürgen
- Keane, John (1998): Civil Society. Old Images, New Visions. Stanford University Press
- Kelle, Udo; Kluge, Susanne (1999): Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung. Opladen: Leske + Budrich (Qualitative Sozialforschung, Bd. 4)
- Kempken, Daniel (20.06.2008): Öffentliche Entwicklungshilfe und innovative Finanzierungsmechanismen. Eingangsstatement von Daniel Kempken (BMZ) bei einem Fachgespräch von VENRO, Global Policy Forum, terre des hommes. Berlin
- Kern, Thomas (2008): Soziale Bewegungen. Ursachen, Wirkungen, Mechanismen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Keuneke, Susanne (2005): Qualitative Interviews. In: Lothar Mikos, Claudia Wegener (Hrsg.): Qualitative Medienforschung. Ein Handbuch. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft (UTB, 8314), S. 254-267
- Khagram, Sanjeev; Riker, James V.; Sikkink, Kathryn (Hrsg.) (2002): Restructuring World Politics Transnational Social Movements, Networks, and Norms. Minneapolis: University of Minnesota Press
- Kingdon, John W. (1984): Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Little, Brown
- Kingdon, John W. (1995): Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2. Aufl., New York: Harper Collins
- Kingdon, John W. (2011): Agendas, alternatives, and public policies. [includes a new epilogue: Health care reform in the Clinton and Obama administrations]. Unter Mitarbeit von James A. Thurber. Aktualisierte 2. Aufl., Boston: Longman Pearson
- Kittel, Bernhard (2003): Perspektiven und Potentiale der vergleichenden Ökonomie. In: Herbert Obinger, Uwe Wagschal, Bernhard Kittel (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Opladen: Leske + Budrich, S. 385-414
- Klein, Ansgar (2001): Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung. Opladen: Leske + Budrich (Bürgerliches Engagement und Nonprofit-Sektor, Bd. 4)

- Klein, Ansgar (2002): Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘ (H. B 6-7/2002), S. 3-5
- Klein, Ansgar (2004): Einleitung: Arbeiten am Konzept Zivilgesellschaft. In: Ansgar Klein, Kristine Kern, Brigitte Geißel, Maria Berger (Hrsg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14), S. 19-22
- Klein, Ansgar (2011): Zivilgesellschaft/Bürgergesellschaft. In: Thomas Olk, Birger Hartnuß (Hrsg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim: Juventa, S. 29-40
- Klein, Ansgar; Kern, Kristine; Geißel, Brigitte; Berger, Maria (Hrsg.) (2004): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14)
- Klein, Ansgar; Legrand, Hans-Josef (1992): Editorial. In: Zwischen Markt und Staat. Dritter Sektor und neue soziale Bewegungen. Unter Mitarbeit von Ansgar Klein. Marburg: Schüren (Forschungsjournal Neue soziale Bewegungen, Jg. 5, H. 4), S. 5-11
- Klein, Ansgar; Rohde, Markus (2000): ‚Bewegungs-Delphi 2000‘ – Protest und Bewegung im 21. Jahrhundert. Editorial zum Themenheft. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (1), S. 2-4
- Klein, Ansgar; Walk, Heike; Brunnengräber, Achim (2005): Mobile Herausforderer und alternative Eliten. NGOs als Hoffnungsträger einer demokratischen Globalisierung? In: Achim Brunnengräber, Ansgar Klein, Heike Walk (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung – Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen. Wiesbaden u. a.: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 17), S. 10-79
- Kleinfeld, Ralf; Schmid, Josef; Zimmer, Annette (Hrsg.) (1994): Verbändeforschung in Deutschland. Bestandsaufnahme, Kritik und Ausblick. Polis 34: 1-34
- Kleinfeld, Ralf; Willems, Ulrich; Zimmer, Annette (2007): Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In: Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer, Ulrich Willems (Hrsg.): Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-35
- Kleinfeld, Ralf; Zimmer, Annette; Willems, Ulrich (Hrsg.) (2007): Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Klüver, Heike (2013; angenommen als Dissertation an der Universität Oxford 2012.): Lobbying in the European Union. Interest groups, lobbying coalitions, and policy change. Oxford: Oxford University Press
- Kneer, Georg (Hrsg.) (1997): Gesellschaftsbegriffe: Konzepte moderner Zeitdiagnosen. München: UTB für Wissenschaft
- Koch (2008-2009): Wirkung der Entwicklungshilfe. Hrsg. v. Welt-Sichten
- Koch, Leif (2014): Der politische Einfluss von Greenpeace. Lobbying im Bereich der europäischen Chemikalienregulierung. Helmut-Schmidt-Univ., Diss. Hamburg, 2013. Wiesbaden: Springer VS
- Kocka, Jürgen (2002): Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft: Traditionslinien, Entwicklungen, Perspektiven. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Vol. 2., Wiesbaden (Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements, 14/8900), S. 15-22
- Kofler, Bärbel (2008): Ein positives Signal aus Doha: Trotz Finanzkrise gibt es mehr Mittel für den Kampf gegen die weltweite Armut. Pressemitteilung 923/2008 der SPD-Bundestagsfraktion
- Kohler-Koch, Beate (1995): Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen. Mannheim (Arbeitspapiere/AB III, 14). Online verfügbar unter <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp3-14.pdf>, Zugriff 24.03.2015
- Kohler-Koch, Beate (2011a): Die vielen Gesichter der europäischen Zivilgesellschaft. In: Beate Kohler-Koch, Christine Quittkat (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivil-

- gesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christina Altides, Vanessa Buth. Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verlag, S. 48-73
- Kohler-Koch, Beate (2011b): Regieren mit der europäischen Zivilgesellschaft. In: Beate Kohler-Koch, Christine Quittkat (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christina Altides, Vanessa Buth. Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verlag, S. 19-47
- Kohler-Koch, Beate (2011c): Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby? In: Beate Kohler-Koch, Christine Quittkat (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christina Altides, Vanessa Buth. Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verlag, S. 241-271
- Kohler-Koch, Beate (2011d): Vorwort: Zivilgesellschaftliche Partizipation in der EU auf dem Prüfstand. In: Beate Kohler-Koch, Christine Quittkat (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christina Altides, Vanessa Buth. Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verlag, S. 7-18
- Kohler-Koch, Beate; Buth, Vanessa (2011): Der Spagat der europäischen Zivilgesellschaft – zwischen Professionalität und Bürgernähe. In: Beate Kohler-Koch, Christine Quittkat (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christina Altides, Vanessa Buth. Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verlag, S. 167-210
- Kohler-Koch, Beate; Eising, Rainer (Hrsg.) (1999): The transformation of governance in the European Union. London u. a.: Routledge
- Kohler-Koch, Beate; Finke, Barbara (2007): The Institutional Shopping of EU-Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation? *Journal of Civil Society* 3: 205-221
- Kohler-Koch, Beate; Quittkat, Christine (Hrsg.) (2011): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Unter Mitarbeit von Christina Altides, Vanessa Buth. Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verlag
- Köppel, Peter (2005): Lobbyist. In: Marco Althaus, Michael Geffken, Sven Rawe (Hrsg.): *Handlexikon Public Affairs*. Münster: LIT Verlag (Public affairs und Politikmanagement, Bd. 1), S. 195-196
- Köppel, Peter (2008): Lobbying und Public Affairs. In: Miriam Meckel, Beat F. Schmid (Hrsg.): *Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung*. 2., überarbeitete und erweiterte Aufl., Wiesbaden: Gabler Verlag/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 187-220, Zugriff 21.08.2016
- Korff, Hans Claussen (1975): *Haushaltspolitik. Instrument öffentlicher Macht*. Stuttgart u. a.: W. Kohlhammer
- Korte, Karl-Rudolf (2008): Was Lobbyisten dürfen: Organisierte Interessen gehören unverzichtbar zur pluralen Demokratie. *Mein Blickwinkel*. In: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, 05.04.2008
- Korte, Karl-Rudolf; Fröhlich, Manuel (2006): *Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*. 2. Aufl., Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh
- Korte, Karl-Rudolf; Fröhlich, Manuel (2009): *Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*. 3. überarbeitete Aufl., Paderborn u. a.: Verlag Ferdinand Schöningh
- Korten, David (1990): *Getting to the 21<sup>st</sup> Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press
- Koufen, Katharina (23.03.2002): Den Armen etwas mehr Hilfe zugestanden. Gestern ging die Konferenz zur Finanzierung von Entwicklungshilfe in Monterrey zu Ende. In: *taz*, 23.03.2002
- Krause, Kim Carolin (2005): *Lobbying in der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik einer erweiterten EU-25. Theorie und empirische Messung*. Göttingen: Cuvillier
- Kuhn, Berthold (2005): *Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat. Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen*. Frankfurt am Main: Campus Verlag (Campus Forschung, 886)

- Kunz, Volker (1997): Theorie rationalen Handelns: Konzepte und Anwendungsprobleme. Opladen: Leske + Budrich
- Lahusen, Christian (2005): Die Organisation kollektiven Handelns – Formen und Möglichkeiten internationaler Kampagnen. In: Elmar Altvater, Achim Brunnengräber, Eva Haacke, Heike Walk (Hrsg.): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 176-195
- Lahusen, Christian (2000): Nelson Mandela als Pop-Ikone. Mega-Events und politische Mobilisierung im globalen Dorf. In: Winfried Gebhardt, Ronald Hitzler, Michaela Pfadenhauer (Hrsg.): Events. Soziologie des Außergewöhnlichen. Opladen: Leske + Budrich, S. 287-304
- Lahusen, Christian (2002): Internationale Kampagnen zwischen Protestereignissen und Unterhaltungsevents. In: Heike Walk, Nele Boehme (Hrsg.): Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 83-100
- Lahusen, Christian; Jauß, Claudia (2001): Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos
- Lamnek, Siegfried (1993): Qualitative Sozialforschung. 2., überarb. Aufl., Weinheim: Beltz
- Lamnek, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung. 3., korr. Aufl., Weinheim: Beltz
- Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung. Unter Mitarbeit von Claudia Krell. 5. Aufl., Weinheim: Beltz
- Lanzet, Peter (2005): Entschuldung 2005. Wohltaten und Willkür beim Schuldenerlass. Zur aktuellen entwicklungspolitischen Diskussion. Hrsg. v. Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn
- Lanzet, Peter (2009): Kalter Herbst der Entwicklungsfinanzierung. Ergebnisse des G20-Gipfels in Pittsburgh. Hrsg. v. Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn
- Lasswell, Harold D. (1968): Policy Sciences. In: David L. Sills (Hrsg.): International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 12, New York: Macmillan, S. 181-189
- Lehmbruch, Gerhard L. (1977): Liberal Corporatism and Party Government. In: Comparative Political Studies 10, S. 91-126
- Lehner, Franz (2011): Sozialwissenschaft. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Lehning, Hermann (2004): Die Verbände als Politikberater und Interessenvertreter. In: Stefen Dagger, Christoph Greiner, Kirsten Leinert, Nadine Meliö, Anne Menzel (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 98-110
- Leif, Thomas; Speth, Rudolf (Hrsg.) (2003): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-322-80513-3>, Zugriff 21.09.2016
- Leif, Thomas; Speth, Rudolf (Hrsg.) (2006): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 514)
- Lianos, Manuel; Hetzel, Rudolf (2003): Die Quadratur der Kreise. So arbeitet die Firmen-Lobby in Berlin. In: Politik & Kommunikation. Online verfügbar unter [http://www.politik-kommunikation.de/pdf/ausgaben/03\\_netzwerke.pdf](http://www.politik-kommunikation.de/pdf/ausgaben/03_netzwerke.pdf), Zugriff 12.12.2005
- Lieber, Tobias (2007): Diskursive Vernunft und formelle Gleichheit. Zur Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsanwendung in der Rechtstheorie von Jürgen Habermas. Tübingen: Mohr Siebeck (Grundlagen der Rechtswissenschaft, 10)
- Lindblom, Charles E. (1968): The Policy Making Process. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall
- Linzbach, Christoph (2014): Die Förderung der Engagementforschung durch das BMFSFJ als Grundlage einer zukunftsweisenden Engagementpolitik. In: Annette Zimmer, Ruth Simsa, Christina Rentzsch (Hrsg.): Forschung zu Zivilgesellschaft, NFOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 399-414



- LobbyControl (2016): Mehr Transparenz und Schranken für den Lobbyismus. Positionen von LobbyControl. Online verfügbar unter [https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyismus-und-Transparenz\\_Positionen-aktualisiert\\_Jan2016.pdf](https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyismus-und-Transparenz_Positionen-aktualisiert_Jan2016.pdf), Zugriff: 20.09.2016
- Lompe, Klaus (1977): Politikberatung. In: Kurt Sontheimer, Hans H. Röhring (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. München: Piper, S. 493-502
- Lösche, Peter (2006): Demokratie braucht Lobbying. In: Thomas Leif, Rudolf Speth (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 514), S. 53-68
- Lösche, Peter (2007): Verbände und Lobbyismus in Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer Verlag
- Lübbe, Hermann (1971): Theorie und Entscheidung. Studien zum Primat der praktischen Vernunft. Rombach Hochschul Paperback (25)
- Luft, Stefan (2009): Lobbyismus und moderner Staat – Grenzen und Perspektiven. In: Axel Sell, Alexander N. Krylov (Hrsg.): Government Relations. Interaktionen zwischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Frankfurt am Main u. a.: Peter Lang, S. 37-48
- Luft, Stefan; Schimany, Peter (Hrsg.) (2010): Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven: Transcript
- Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen u. a.: Westdt. Verlag
- MacMillan, Ian C. (1978): Strategy formulation: political concepts. St. Paul: West Publishing
- Mahoney, Christine (2004): The power of institutions state and interest group activity in the European Union. In: European Union Politics 5 (4), S. 441-466
- Mahoney, Christine (2007): Lobbying Success in the United States and the European Union. In: Journal of Public Policy 27, S. 39-52
- Mahoney, Christine (2008): The Role of Interest Groups in Fostering Citizen Engagement: The Determinants of Outside Lobbying. In: William Maloney, Jan W. van Deth (Hrsg.): Civil Society and Governance in Europe: Edward Elgar Publishing, S. 170-192
- Mai, Manfred (2013): Regieren mit organisierten Interessen. Lobbyismus im Wandel. In: Karl-Rudolf Korte, Timo Grunden (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 307-315
- Maloney, William A.; Roßteutscher, Sigrid (Hrsg.) (2007): Social Capital and Associations in European Democracies. A comparative analysis. London, New York: Routledge (Routledge research in comparative politics, 16)
- Maloney, William A.; Roßteutscher, Sigrid (2007): The prospects of civil society and democratic governance. In: William A. Maloney, Sigrid Roßteutscher (Hrsg.): Social Capital and Associations in European Democracies. A comparative analysis. London, New York: Routledge (Routledge research in comparative politics, 16), S. 271-285
- Maloney, William A.; van Deth, Jan W. (Hrsg.) (2008): Civil Society and Governance in Europe. From National to International Linkages. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar
- Maloney, William A.; van Deth, Jan W. (2008a): The associational impact on attitudes towards Europe: a tale of two cities. In: William A. Maloney, Jan W. van Deth (Hrsg.): Civil Society and Governance in Europe. From National to International Linkages. Cheltenham/, Northampton: Edward Elgar, S. 45-70
- Maloney, William A.; van Deth, Jan W. (2008b): Conclusion: Europeanization, multi-level governance and civil society. In: William A. Maloney, Jan W. van Deth (Hrsg.): Civil Society and Governance in Europe. From National to International Linkages. Cheltenham/, Northampton: Edward Elgar, S. 241-252

- Maloney, William A.; van Deth, Jan W. (2012): Conclusion: processionalization and individualized political action? In: Jan W. van Deth, William A. Maloney (Hrsg.): *New Participatory Dimensions in Civil Society. Professionalization and individualized collective action*. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 77), S. 231-242
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press
- Marotzki, Winfried (2006): Forschungsmethoden und -methodologie der Erziehungswissenschaftlichen Biographieforschung. In: Heinz-Hermann Krüger, Winfried Marotzki (Hrsg.): *Handbuch erziehungswissenschaftliche Biographieforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111-135
- Marschall, Stefan (2010): „Ohne Fraktionen wäre parlamentarische Arbeit kaum möglich“. Stefan Marschall im Interview. In: *Deutscher Bundestag (Hrsg.): Fraktionen im Deutschen Bundestag. SPEZIAL*. Berlin (Blickpunkt Bundestag), S. 8-9
- Marschall, Stefan; Strünck, Christoph (2004): *Grenzenlose Macht oder neue Grenzen der Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch*. Baden-Baden: Nomos
- Marshall, David (2010): Who to lobby and when. Institutional determinants of interest group strategies in European Parliament committees. In: *European Union Politics* 11 (4), S. 553-575. DOI: 10.1177/1465116510382462
- Marshall, David John (2012): *Organised Interest Representation and the European Parliament. A thesis submitted to the Government Department of the London School of Economics and Political Science for the degree of Doctor of Philosophy. Dissertation*. London School of Economics and Political Science, London. Government Department. Online verfügbar unter <http://etheses.lse.ac.uk/372/>, Zugriff 18.03.2016
- Martens, Jens (1998): Reformchancen und Reformhindernisse in den Beziehungen zwischen UNO und NGOs. In: Ulrich Albrecht (Hrsg.): *Die Vereinten Nationen am Scheideweg. Von der Staatenorganisation zur internationalen Gemeinschaftswelt?* Hamburg, S. 123-134
- Martens, Jens (2000): *Finanzierung und Entwicklung. Die UN-Konferenz über die Zukunft der Entwicklungsfinanzierung*. Bonn: Forum Umwelt & Entwicklung
- Martens, Jens (02.06.2000): *Finanzierung von Entwicklung. Arbeitspapier zur Vorbereitung auf die UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2001*. Überarbeitetes Manuskript. Bonn
- Martens, Jens (2001): Die UN-Konferenz über Finanzierung für Entwicklung 2002. Vorbereitungsprozess, Themen und Konfliktlinien. In: Joachim Betz, Stefan Brüne (Hrsg.): *Neues Jahrbuch Dritte Welt. Entwicklungsfinanzierung*. Opladen: Leske + Budrich, S. 25-38
- Martens, Jens (2002): Globale Entwicklungszusammenarbeit nach der Monterrey-Konferenz. Ergebnisse und Perspektiven des Financing-for-Development Prozesses. In: *Social Watch Report Deutschland 2002*
- Martens, Jens (2008): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe – Sechzehnter Bericht 2007/2008. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Unter Mitarbeit von Jens Martens. Hrsg. von Welthungerhilfe, terre des hommes (16). Online verfügbar unter [http://www.tdh.de/fileadmin/user\\_upload/inhalte/10\\_Material/Wirklichkeit\\_der\\_Entwicklungspolitik/Wirklichkeit\\_der\\_Entwicklungshilfe\\_2008-16.pdf](http://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/10_Material/Wirklichkeit_der_Entwicklungspolitik/Wirklichkeit_der_Entwicklungshilfe_2008-16.pdf), Zugriff 10.08.2016
- Martens, Jens (2009): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Siebzehnter Bericht. Kurs auf Kopenhagen. Entwicklungspolitische Anforderungen an die deutsche Klimafinanzierung. Unter Mitarbeit von Birgit Dederichs-Bain, Wolf-Christian Ramm, Klaus Schilder. Hrsg. v. terre des hommes und Welthungerhilfe. Bonn
- Martens, Jens (2012): Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik 2012. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Hrsg. von Welthungerhilfe, terre des hommes. Online verfügbar unter [http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/user\\_upload/Mediathek/welthungerhilfe-wirklichkeit-entwicklungspolitik-20-2012-teil2.pdf](http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/user_upload/Mediathek/welthungerhilfe-wirklichkeit-entwicklungspolitik-20-2012-teil2.pdf), Zugriff 09.08.2016

- Martens, Jens; Schradi, Johannes (2004): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Zwölfter Bericht 2003/2004. Unter Mitarbeit von Birgit Dederichs-Bain, Wolf-Christian Ramm. Hrsg. von terre des hommes, Welthungerhilfe. Bonn (Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, 12)
- Martens, Jens; Schilder, Klaus (2007a): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Vierzehnter Bericht 2005/2006. Korrigierter Nachdruck, 2. Aufl.). Unter Mitarbeit von Birgit Dederichs-Bain, Wolf-Christian Ramm. Hrsg. v. terre des hommes und Welthungerhilfe. Bonn
- Martens, Kerstin (2002): Alte und neue Players – eine Begriffsbestimmung. In: Christiane Frantz (Hrsg.): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs. Opladen: Leske + Budrich (Bürger-schaftliches Engagement und Nonprofit-Sektor, 6), S. 25-49
- Martens, Kerstin (2002): Mission impossible? Defining NGOs. Defining Nongovernmental Organiza-tions. In: Voluntas, the international journal of voluntary and non-profit organisations 13 (3), S. 271-285
- Matthews, Jessica T. (1997): Power Shift. In: Foreign Affairs 76 (1), S. 50-66
- Mayntz, Gregor (2010): Motor und Schnittpunkt der Politik. Die Arbeit der Fraktionen. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Fraktionen im Deutschen Bundestag. SPEZIAL. Berlin (Blickpunkt Bundestag), S. 17-19
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Ver-lag, S. 39-56
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steue-rung. Frankfurt am Main u. a.: Campus Verlag, S. 39-72
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main u. a.: Campus Verlag
- Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 5., neu ausgestattete Aufl., Weinheim: Beltz (Beltz Studium)
- Mayring, Philipp (2007): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz
- McGrath, Conor (2005): Lobbying in Washington, London, and Brussels. The persuasive communica-tion of political issues. Lewiston, N.Y.: E. Mellen Press (Studies in political science, Vol. 26)
- Meinefeld, Werner (1997): Ex-ante Hypothesen in der Qualitativen Sozialforschung: zwischen „fehl am Platz“ und „unverzichtbar“. In: Zeitschrift für Soziologie 26, S. 22-24
- Meissner, Richard (2015): Interest Groups, Water Politics and Governance. The Case of the Lesotho Highlands Water Project. Cham: Springer (Briefs in Environmental Science)
- Merton, Robert K. (1970): Science, Technology and Society in Seventeenth Century England. New York: Howard Fertig
- Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (2003): Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven. Hrsg. v. Institut für Entwicklung und Frieden. Duisburg (INEF Report, 67)
- Messner, Dirk; Scholz, Imme (2005): Finanzierung internationaler Zusammenarbeit in der deutschen Außen- und Sicherheits-, Entwicklungs- und Umweltpolitik. Hrsg. v. Deutsches Institut für Entwick-lungspolitik. Bonn (Discussion Paper, 11/2005)
- Metzges, Günter (2006): NGO-Kampagnen und ihr Einfluss auf internationale Verhandlungen. Das Multilateral Agreement on Investment (MAI) und die 1997 OECD Anti-Bribery Convention im Ver-gleich. Baden-Baden: Nomos (Internationale Beziehungen, 1)
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): Experteninterviews. Vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Detlef Garz, Klaus Kraimer (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analy-sen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441-471
- Michalowicz, Irina (2007): Lobbying in der EU. Wien: Facultas. WUV (UTB, 2898)

- Michels, Robert (1989): Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Leipzig 1911, 2. überarb. Aufl., Leipzig/Stuttgart 1925; VA: 4. Aufl., hrsg. und eingeleitet von Frank R. Pfetsch, Stuttgart 1989
- Mikota, Ulla (2005): NRO zwischen Professionalisierung und Basisnähe. Ein Streifzug durch die aktuelle Literatur zur Rolle entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen. Hrsg. von VENRO. VENRO. Bonn (VENRO: Zivilgesellschaft & Entwicklung)
- Mikota, Ulla; Beitz, Steffen (2003): Eine Gratwanderung. Schlaglichter zur entwicklungspolitischen Lobbyarbeit von VENRO. In: Neue Soziale Bewegungen. Forschungsjournal (3: Lobbyismus in Deutschland. Fünfte Gewalt: unkontrolliert und einflussreich?), S. 68-72
- Mikota, Ulla; Starmanns, Mark (2003): Hoffnung und Skepsis – Zur Rolle der Zivilgesellschaft auf dem internationalen Parkett. Ein Streifzug durch die Literatur. Hrsg. v. VENRO. Bonn. (Zivilgesellschaft & Entwicklung)
- Milbrath, Lester W. (1965): Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics? Unter Mitarbeit von Rand McNally. Chicago
- Milnewitsch, Mirko (2005): Professionalisierung der Interessenvermittlung durch externes Public Affairs Management. Berlin, München: poli-c-books, Fachverlag für Politische Kommunikation (J + K Wissen, 01)
- Millennium Project: The 0.7% target: An in-depth look. Online verfügbar unter <http://www.unmillenniumproject.org/press/07.htm>, Zugriff 18.04.2015
- Moeser, Ekkehard (1978): Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt. Eine Untersuchung zur rechtlichen und tatsächlichen Stellung des Bundestages in haushaltswirtschaftlichen Entscheidungsprozessen. Berlin: Duncker&Humblot
- Mucke, Peter (20.06.2008): Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und neue Finanzierungsinstrumente – Positionen der Zivilgesellschaft. Forderungen für die Doha-Konferenz (und darüber hinaus), (terre des hommes) bei einem Fachgespräch von VENRO, Global Policy Forum, terre des hommes. Berlin
- Münkler, Herfried; Bluhm, Harald (2002): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität. Berlin: Akad.-Verlag (Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, 4)
- Naschold, Frieder (1969): Organisation und Demokratie. Stuttgart: Kohlhammer
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2001): Kleines Lexikon der Politik. Bundeszentrale für politische Bildung. Lizenzausgabe für politische Bildung. München: C. H. Beck
- Nullmeier, Frank (2000): Argumentationsmacht und Rechtfertigungsfähigkeit schwacher Interessen. In: Ulrich Willems, Thomas von Winter (Hrsg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen: Leske + Budrich, S. 93-109
- Nullmeier, Frank (2013): Politisches System. In: Steffen Mau, Nadine M. Schöneck (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. 3., grundlegend überarbeitete Aufl., Wiesbaden: Springer VS, S. 651-663
- Nuscheler, Franz (2001): NGOs: Nach der Romantisierung die Entzauberung? In: Der Überblick (3), S. 6-10
- Oberteil, Rolf (21.03.2002): Bundesregierung streitet über Zusage für Entwicklungshilfe. Finanzstaatssekretär: Erhöhung der Mittel hängt von Konsolidierung des Haushalts ab/Koch-Weser kritisiert Tobin-Steuer. In: Der Tagesspiegel
- OECD (o. J.): DAC Glossary of Key Terms and Concepts. Official Development Assistance (ODA). Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA>, Zugriff 20.06.2016
- OECD (2004): Vom Wohlergehen der Nationen. Die Rolle von Human- und Sozialkapital. Online verfügbar unter [www.oecd.org/edu/publicationsdocuments/reports/87/](http://www.oecd.org/edu/publicationsdocuments/reports/87/), Zugriff 18.03.2016

- OECD (2005): Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Deutsche Übersetzung. Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf>, Zugriff: 11.04.2015
- Oehmer, Franziska (2013): Verbände in den Medien. Eine Analyse der medialen Resonanz von Interessenverbänden und deren Determinanten in deutschen und Schweizer Printmedien. Als Dissertation zugelassen an der Universität Zürich, 2012. Baden-Baden: Nomos
- Oehmer, Franziska (2014): Ausmaß und Muster der inneren Lobby. Eine Analyse der Interessenbindungen zwischen Verbänden und Abgeordneten der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. In: Thomas von Winter, Julia von Blumenthal (Hrsg.): Interessengruppen und Parlamente. Wiesbaden: Springer VS (Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland), S. 47-69
- Oevermann, Ulrich (2001): Die Struktur sozialer Deutungsmuster. Versuch einer Aktualisierung. In: Sozialer Sinn (1/2001), S. 35-81
- Offe, Claus (1969): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Gisela Kress, Dieter Senghaas (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung und ihre Probleme. Frankfurt am Main, S. 135-164
- Offe, Claus (1972/1973): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Olk, Thomas (2002): Bürgerengagement und aktivierender Staat – zwei Seiten einer Medaille? In: Achim Brosziewski, Thomas Eberle, Christoph Maeder (Hrsg.): Moderne Zeiten. Reflexionen zur Multioptionsgesellschaft. Konstanz, S. 83-97
- Olk, Thomas; Hartnuß, Birger (Hrsg.) (2011): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim: Juventa
- Olson, Mancur (1965): The Logic of Collective Action. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press
- Olson, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen: Mohr Siebeck
- Olson, Mancur (2004): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. 5. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck
- ONE: The DATA Report 2009. Monitoring the G8 promise to Africa. Online verfügbar unter <https://s3.amazonaws.com/one-org/us/wp-content/uploads/2012/11/dr2009.pdf>, Zugriff 14.09.2016
- ONE (Hrsg.): Über ONE. Online verfügbar unter <https://www.one.org/de/uber-one/>, Zugriff 24.06.2016
- Ostrom, Elinor (1986): An Agenda for the Study of Institutions. In: Public Choice 48, S. 3-25
- Oxfam International (2006): Pressemitteilung. Online verfügbar unter <http://www.oxfam.org/en/news/pressereleases2006/>, Zugriff: 17.03.2011
- Oxfam International (2006): The view from the summit – Gleneagles G8 one year on. Online verfügbar unter [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/debt\\_aid/downloads/g8\\_gleneagles\\_oneyear.pdf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/downloads/g8_gleneagles_oneyear.pdf), Zugriff: 31.03.2011
- Papier, Hans-Jürgen (2006a): Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie. In: Frankfurter Rundschau, 27.02.2006. Online verfügbar unter [www.bpb.de/files/LD34GU.pdf](http://www.bpb.de/files/LD34GU.pdf), Zugriff 03.06.2016
- Papier, Hans-Jürgen (2006b): Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie. Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches „Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland“ am 24. Februar 2006 im Berliner Reichstag, 24.02.2006. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/system/files/pdf/LD34GU.pdf>, Zugriff 07.06.2016
- Patzelt, Werner J. (1997a): Der Bundestag. In: Oskar W. Gabriel, Everhard Holtmann (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. München: Oldenbourg, S. 121-179
- Patzelt, Werner J. (1997b): Die Bundesregierung. In: Oskar W. Gabriel, Everhard Holtmann (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. München: Oldenbourg, S. 181-205

- Patzelt, Werner J. (2014): Interessengruppen und Parlamente – Grundsätzliches und Forschungsaufgaben. In: Thomas von Winter, Julia von Blumenthal (Hrsg.): Interessengruppen und Parlamente. Wiesbaden: Springer VS (Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland), S. 15-44
- Paul, James A. (1999): NGO Access at the UN. Hrsg. von Global Policy Forum. Online verfügbar unter [http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/NGO\\_access\\_at\\_the\\_un\\_july\\_1999.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/NGO_access_at_the_un_july_1999.pdf), Zugriff 16.09.2016
- Pettifor, Ann (2002): Why Jubilee 2000 Made an Impact. In: Marlies Glasius, Mary Kaldor, Helmut K. Anheier (Hrsg.): Global Civil Society. Yearbook 2001. Oxford: Oxford University Press, S. 62-63
- Plehwe, Dieter (2015): Europäisierung von Interessenvertretung. In: Rudolf Speth, Annette Zimmer (Hrsg.): Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie), S. 121-142
- Pollack, Detlef (2004): Zivilgesellschaft und Staat in der Demokratie. In: Ansgar Klein, Kristine Kern, Brigitte Geißel, Maria Berger (Hrsg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14), S. 23-40
- Prepcom (2001): Preparatory Committee für High-Level-Event on Development Financing. [www.iatp.org/files/Preparatory-Committee-for-high-level-Event-on.htm](http://www.iatp.org/files/Preparatory-Committee-for-high-level-Event-on.htm)
- Priddat, Birger P. (2009): Politik unter Einfluss: Netzwerke, Öffentlichkeit, Beratungen, Lobby. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Priddat, Birger P.; Speth, Rudolf (2007): Das neue Lobbying von Unternehmen: Public Affairs. Hrsg. von Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf (Arbeitspapier, 145). Online verfügbar unter [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_arbp\\_145.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_145.pdf), Zugriff 23.07.2015
- Priller, Eckard (2014): Von der Jobmaschine Dritter Sektor zum Billiglohnsektor? In: Annette Zimmer, Ruth Simsa, Christina Rentzsch (Hrsg.): Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 46), S. 96-114
- Priller, Eckard; Alscher, Mareike; Droß, Patrick J.; Paul, Franziska; Poldrack, Clemens; Schmeißer, Claudia; Waitkus, Nora (2012): Dritte-Sektor-Organisationen heute: eigene Ansprüche und ökonomische Herausforderungen. Ergebnisse einer Organisationsbefragung. Hrsg. von WZB. Berlin (Discussion Paper, SP IV 2012-402)
- Priller, Eckhard; Zimmer, Annette (2007): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. 2. Aufl., Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 7)
- Przyborski, Aglaja; Wohlrab-Sahr, Monika (2010): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch. München: Oldenbourg-Verlag
- Putnam, Robert (1993): What makes democracy work? In: National Civic Review 82 (Spring), S. 101-106
- Putnam, Robert D. (1995): Bowling Alone: Americas Declining Social Capital. In: Journal of Democracy 6 (1), S. 65-78. Online verfügbar unter <http://www.journalofdemocracy.org/>, Zugriff 21.09.2016
- Putnam, Robert D. (2000): Bowling alone. The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster
- Raffer, Kunibert (1999): ODA and global public goods: a trend analysis of past and present spending patterns. ODS Background Paper, Bureau for Development Policy, Office of Development Studies, UNDP
- Raschke, Joachim (1987): Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriss. Frankfurt am Main: Campus
- Raschke, Joachim (1991): Zum Begriff der sozialen Bewegung. In: Roland Roth, Dieter Rucht (Hrsg.): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 31-35

- Reinalda, Bob (2001): Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory. In: Bas Arts, Math Noortmann, Bob Reinalda (Hrsg.): Non-State Actors in International Relations. Ashgate: Aldershot & Burlington, S. 11-40
- Rest, Jonas (2011): Von der NGOisierung zur bewegten Mobilisierung. In: Achim Brunnengräber (Hrsg.): Zivilisierung des Klimaregimes. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 85-105
- Reuke, Ludger (2005): Die deutschen ODA-Leistungen 2000 bis 2003/2004. Herkunft der Mittel, „Erstempfänger“, Entscheidungen über Weiterverwendung. Hrsg. von Germanwatch. Online verfügbar unter <http://www.germanwatch.org/ez/oda05.htm>, Zugriff 21.09.2016
- Reuke, Ludger; Albers, Sandra (2008): Alles in ODA, [o:da]? Wider die Unordnung in der Anrechnung deutscher 'offizieller Entwicklungsunterstützung' 2003 bis 2006/07. Hrsg. von Germanwatch. Germanwatch. Online verfügbar unter <http://germanwatch.org/de/download/1101.pdf>, Zugriff 21.09.2016
- Reuke, Ludger; Terhorst, Frank (2003): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Elfter Bericht 2002/2003. Unter Mitarbeit von Birgit Dederichs-Bain, Wolf-Christian Ramm. Hrsg. v. terre des hommes und Welthungerhilfe. Bonn
- Riegler, Hedwig (2013): A Farewell to ODA? The Future of Development Finance. Input to Panel Discussion organised by OeFSE, 10/24/2013. Online verfügbar unter <http://www.globaleverantwortung.at/images/doku/riegler.pdf>, Zugriff 27.06.2016
- Ritter, Joachim; Gründer, Karlfried; Gabriel, Gottfried (Hrsg.) (2004): Historisches Wörterbuch der Philosophie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt, Schwabe AG, Basel (Bd. 12 W-Z)
- Rogge, Jan-Christoph (2010): Die Rationalität des politischen Unternehmers. Zur Akteurskonzeption im Multiple Streams Ansatz. In: Studentische Untersuchungen der Politikwissenschaften und Soziologie 2 (3), S. 206-219
- Roßteutscher, Sigrid (2010): Social Capital Worldwide: Potential for Democratization or Stabilizer of Authoritarian Rule? In: American Behavioral Scientist 53 (5), S. 737-757
- Roth, Günter (2007): Soziale Bewegung, Sozialkapital, Ehrenamt. Online verfügbar unter [http://www.sozial-politik-seminar.de/textefrei/Roth\\_Soziale\\_Bewegung\\_Sozialkapital\\_Ehrenamt\\_Roth\\_WS0607.pps](http://www.sozial-politik-seminar.de/textefrei/Roth_Soziale_Bewegung_Sozialkapital_Ehrenamt_Roth_WS0607.pps), Zugriff 21.08.2016
- Roth, Roland (1992): Jenseits von Markt und Staat. Dritter Sektor und neue soziale Bewegungen. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung (4), S. 12-20
- Roth, Roland (2001): Auf dem Wege zur transnationalen Demokratie. In: Achim Brunnengräber, Ansgar Klein, Heike Walk et al. (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen: Leske + Budrich, S. 27-50
- Roth, Roland (2004): Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft: Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie. In: Ansgar Klein, Kristine Kern, Brigitte Geißel, Maria Berger (Hrsg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14), S. 41-64
- Roth, Roland (2005): Transnationale Demokratie. Beiträge, Möglichkeiten und Grenzen von NGOs. In: Achim Brunnengräber, Ansgar Klein, Heike Walk (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung – Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen. Wiesbaden/Bonn: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 17), S. 80-128
- Roth, Roland (2012): Vom Gelingen und Scheitern sozialer Bewegungen. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 25 (1), S. 21-31
- Roth, Roland; Rucht, Dieter (Hrsg.) (1991): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn
- Roth, Roland; Rucht, Dieter (Hrsg.) (2008): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt: Campus Verlag

- Roth, Silke; Klein, Ansgar (2007): Humanitäre NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik. Einleitung. In: Ansgar Klein, Silke Roth (Hrsg.): NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürger-gesellschaft und Demokratie, 25), S. 9-26
- Rüb, Friedbert W. (2006): Die Zeit der Entscheidung. Kontingenz, Ambiguität und die Politisierung der Politik – Ein Versuch. In: *hamburg review of social sciences* (1), S. 1-34. Online verfügbar unter [http://www.hamburg-review.com/fileadmin/pdf/\\_Januar\\_2006\\_Text\\_1\\_\\_Rueb.pdf](http://www.hamburg-review.com/fileadmin/pdf/_Januar_2006_Text_1__Rueb.pdf), Zugriff 13.05.2015
- Rüb, Friedbert W. (2008): Policy-Analyse unter den Bedingungen von Kontingenz. Konzeptionelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung. In: Frank Janning, Katrin Toens (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 88-111
- Rüb, Friedbert W. (2009): Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In: Klaus Bandelow, Nils C. Schubert (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Aufl., München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, S. 348-376
- Rüb, Friedbert W. (2011): Politisches Entscheiden. Ein prozess-analytischer Versuch. In: Nils C. Bandelow (Hrsg.): Pluralismus – Strategien – Entscheidungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 17-45
- Rucht, Dieter (1994): Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich. Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verlag (Theorie und Gesellschaft, Bd. 32)
- Rucht, Dieter (1996): Multinationale Bewegungsorganisationen. Bedeutung, Bedingungen, Perspektiven. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung* 9 (2), S. 30-41
- Rucht, Dieter; Neidhardt, Friedhelm (2001): Soziale Bewegungen und kollektive Aktionen. In: Hans Joas (Hrsg.): Lehrbuch der Soziologie. Studienausgabe Frankfurt am Main u. a.: Campus-Verlag, S. 537-541
- Rucht, Dieter; Roose, Jochen (2001): Von der Platzbesetzung zum Verhandlungstisch. Zum Wandel von Aktionen und Struktur der Ökologiebewegung. In: Dieter Rucht (Hrsg.): Protest in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main: Campus, S. 173-210
- Rumpf, Matthias (2003): Lobbyisten und der Bundestag. Beratung oder Beeinflussung? In: *Blickpunkt Bundestag*, S. 4-10, Zugriff 21.08.2016
- Runge, Peter; Wardenbach, Klaus (2009): Entwicklungspolitische NRO – Demokratisches Korrektiv der Globalisierung oder selbsternannte Weltverbesserer? In: Theodor Hanf; Hans N. Weiler; Helga Dickow (Hrsg.): Entwicklung als Beruf. Festschrift Peter Molt. Baden-Baden: Nomos. S. 327-338
- Sabatier, Paul A. (1986): Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research: A critical Analysis and suggested Synthesis. In: *Journal of Public Policy* 6, S. 21-48
- Sabatier, Paul A. (1988): An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: *Policy Sciences* 21, S. 129-168
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phrasenheuristik. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148
- Sabatier, Paul A. (1998): The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. In: *Journal of European Public Policy* 5 (1), S. 98-130
- Sabatier, Paul A. (Hrsg.) (2007): Theories of policy process. Boulder, Colo.: Westview Press
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank (Hrsg.) (1993): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview Press
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank (1999): The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.): Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, S. 117-166



- Sabatier, Paul A.; Pelkey, Neil (1987): Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policymaking: An Advocacy Coalition Framework. In: *Administration and Society* 19 (2), S. 236-263
- Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (2007): The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.): *Theories of policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press, S. 189-220
- Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (Hrsg.) (2014): *Theories of the Policy Process*. 3. Aufl., New York: Westview Press
- Sack, Kerstin (2008): zitiert in: *Entwicklungspolitik online* (Hrsg.): Wieczorek-Zeul hält Doha-Ergebnis für „Erfolg im Kampf gegen die Armut“ – Kritik der NGOs. [http://www.entwicklungspolitik-online.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4437:wieczorek-zeul-haelt-doha-ergebnis-fuer-erfolg-im-kampf-gegen-die-armut-q-kritik-von-ngos&catid=45&Itemid=90](http://www.entwicklungspolitik-online.de/index.php?option=com_content&view=article&id=4437:wieczorek-zeul-haelt-doha-ergebnis-fuer-erfolg-im-kampf-gegen-die-armut-q-kritik-von-ngos&catid=45&Itemid=90), Zugriff: 09.11.2016
- Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut K. (1992): In: *Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification*. Baltimore (Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 3). Online verfügbar unter [http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/CNP\\_WP3\\_1993.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/CNP_WP3_1993.pdf), Zugriff 31.05.2016
- Salamon, Lester; Anheier, Helmut K. (1997): Der dritte Sektor in internationaler Perspektive. In: Helmut K. Anheier (Hrsg.): *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*. Berlin, S. 153-174
- Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut K. (1997a): *Defining the Nonprofit Sector. A crossnational analysis*. Manchester: Manchester University Press
- Saurugger, Sabine (2012): The professionalization of the EU's civil society: a conceptual framework. In: Jan W. van Deth, William A. Maloney (Hrsg.): *New Participatory Dimensions in Civil Society. Professionalization and individualized collective action*. London, New York: Routledge, S. 69 - 83
- Schade, Jeanette (2002): „Zivilgesellschaft“ – eine vielschichtige Debatte. Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg (Institut für Entwicklung und Frieden). Duisburg (INEF Report, 59). Online verfügbar unter <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report59.pdf>, Zugriff 21.09.2016
- Schäfer, Jürgen (2006): *Intermediäre Kräfte nachhaltiger Gesellschaftspolitik. Zur Politikvermittlung europäischer Nicht-Regierungs-Organisationen*. Universität Duisburg-Essen, Duisburg. Online verfügbar unter [https://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-5696/Schaefer\\_Diss.pdf](https://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-5696/Schaefer_Diss.pdf), Zugriff 19.08.2016
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich
- Schlager, Edella (1995): Policy making and collective action. Defining coalitions within the advocacy coalition framework. In: *Policy Sciences* 28, S. 243-270
- Schmid, Josef (1995): Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU? In: Ulrich von Alemann (Hrsg.): *Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 293-326
- Schmitter, Philippe C. (1974): Still the Century of Corporatism? In: *ROP* 36 (01), S. 85. DOI: 10.1017/S0034670500022178
- Schmitter, Philippe C. (1979): Interessenvermittlung und Regierbarkeit. In: Ulrich von Alemann, Rudolf G. Heinze (Hrsg.): *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen: Leske + Budrich, S. 92-114
- Schnapp, Kai-Uwe (2001): Politisches Einflusspotenzial von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 5)
- Schneider, G.; Baltz, K. (2005): Domesticated Eurocrats: Bureaucratic Discretion in the Legislative Pre-Negotiations of the European Union. In: *Acta Politica* 40 (1), S. 1-27

- Schneider, Herbert (1979): Die Interessenverbände. 5., überarb. Aufl., München: Olzog (Geschichte und Staat, 105)
- Schneider, Volker; Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, 43)
- Schober, Henrik; Römmele Andrea (2011): Grundverständnis und Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wie Politik von Bürgern lernen kann. Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung. Gütersloh, S. 32-61
- Scholl, Armin (2009): Die Befragung. Konstanz: UVK-Verlag
- Scholl, Wolfgang (2012): Machtausübung oder Einflussnahme: Die zwei Gesichter der Machtnutzung. In: Bianka Knobloch, Oltmanns, Torsten, Hajnal, Ivo, Fink, Dietmar (Hrsg.): Macht in Unternehmen. Der vergessene Faktor. Wiesbaden: Gabler, S. 203-221
- Schönborn, Gregor; Wiebusch, Dagmar (2002): Public Affairs Agenda. Politikkommunikation als Erfolgsfaktor. Neuwied: Luchterhand
- Schöne, Helmar (2010): Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 15)
- Schorlemmer, Priska (2009): Herkunft der ODA-Mittel, der Einzelplan 23 und das BMZ – eine Analyse der deutschen Entwicklungsfinanzierung. Hrsg. von Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn (Discussion Paper, 17)
- Schrader, Lutz (2000): NGOs – eine neue Weltmacht? Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik. Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung (Internationale Probleme und Perspektiven, 11)
- Schubert, Klaus; Klein, Martina (2011): Das Politiklexikon. Begriffe, Fakten, Zusammenhänge. 5., aktualisierte und erweiterte Aufl., Bonn: Dietz
- Schütt-Wetschky, Eberhard (1997): Interessenverbände und Staat. Eberhard Schütt-Wetschky. Lizenzausg. Darmstadt: Primus
- Schulze, Peter M. (2000): Nichtstaatliche Organisationen (NGOs). In: Helmut Volger (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 397-405
- Schwenger, Daniel (2013): Organisation internationaler Nichtregierungsorganisationen: Aufbau und Koordination von NGOs im System der Vereinten Nationen. s. I.: Springer Fachmedien Wiesbaden
- Sebaldt, Martin (1997): Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen. Opladen: Westdt.-Verlag
- Sebaldt, Martin; Oberreuter, Heinrich; Krahnepohl, Uwe (Hrsg.) (2001; 2., erweiterte Aufl., 2002): Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Sebaldt, Martin; Straßner, Alexander (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Seibt, Alexandra (2015): Lobbying für erneuerbare Energien. Das Public-Affairs-Management von Wirtschaftsverbänden während der Gesetzgebung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (SpringerLink: Bücher)
- Seifer, Kerstin (2009): Governance als Einfluss-System. Der politische Einfluss von NGOs in asymmetrisch strukturierten Interaktionsarrangements. Dissertation, 2007. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Seligmann, Adam B. (1995): The idea of civil society. Princeton University Press
- Seubert, Sandra (2009a): Das Konzept des Sozialkapitals. Eine demokratietheoretische Analyse. Frankfurt am Main: Campus
- Seubert, Sandra (2009b): Krise oder Chance gesellschaftlicher Integration? Zur demokratietheoretischen Bedeutung sozialen Kapitals. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 22 (3), S. 21-28

- Shafik, Nemat (2011): The Future of Development Finance (Working Paper, 250), May 2011.  
Online verfügbar unter  
[http://www.cgdev.org/files/1425068\\_file\\_Shafik\\_Future\\_of\\_Finance\\_Dev\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/files/1425068_file_Shafik_Future_of_Finance_Dev_FINAL.pdf),  
Zugriff 27.06.2016
- Simon, Herbert A. (1957): A Behavioral Model of Rational Choice. In: Herbert A. Simon (Hrsg.):  
Models of Man. Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social  
Setting. New York: Wiley
- Simon, Herbert A. (Hrsg.) (1957): Models of Man. Social and Rational: Mathematical Essays on  
Rational Human Behavior in a Social Setting. New York: Wiley
- Simon, Herbert A. (1959): Administrative Behavior. 2. Aufl., New York: Macmillan
- Simon, Herbert A. (1985): Human Nature in Politics. The Dialogue of Psychology with Political  
Science. In: American Political Science Review 79, S. 293-304
- Simsa, Ruth; Zimmer, Annette (2014): Quo vadis? In: Annette Zimmer, Ruth Simsa, Christina  
Rentzsch (Hrsg.): Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden:  
VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 46), S. 11-40
- SPD. Online verfügbar unter <http://fa1.spd-berlin.de/Textversionen/einf-ez.pdf>, Zugriff 3/6/2015
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen (12.03.2002): Entwicklungsfinanzierung international stärken. Weltkon-  
ferenz in Monterrey. Antrag; Deutscher Bundestag Drucksache 14/8487. Berlin
- Speth, Rudolf (2003): Wege und Entwicklungen der Interessenpolitik. In: Thomas Leif, Rudolf Speth  
(Hrsg.): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissen-  
schaften, S. 99-110
- Speth, Rudolf (2004): Politikberatung als Lobbying. In: Stefen Dagger, Christoph Greiner, Kirsten  
Leinert, Nadine Meli, Anne Menzel (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspekti-  
ven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 164-177
- Speth, Rudolf (2006): Wege und Entwicklungen der Interessenpolitik. In: Thomas Leif, Rudolf Speth  
(Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bil-  
dung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 514), S. 38-52
- Speth, Rudolf (2013): Die Rolle des bürgerschaftlichen Engagements in der Transformation des Wohl-  
fahrtsstaates. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 14 (1), S. 42-44
- Stickler, Armin (2005): Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance.  
Eine kritische Bestandsaufnahme. Bielefeld: Transcript (Global Studies)
- Stiftung Zukunftsfähigkeit (Hrsg.): Satzung. Online verfügbar unter  
<http://www.stiftungzukunft.de/satzung.html>, Zugriff 30.06.2016
- Stockmann, Reinhard (2016): Entwicklungsstrategien und Entwicklungszusammenarbeit. In: Reinhard  
Stockmann, Ulrich Menzel, Franz Nuscheler (Hrsg.): Entwicklungspolitik. Theorien – Probleme –  
Strategien. 2., überarbeitete und erweiterte Aufl., Berlin: Walter de Gruyter, S. 425-614
- Stockmann, Reinhard; Menzel, Ulrich; Nuscheler, Franz (Hrsg.) (2016): Entwicklungspolitik. Theo-  
rien – Probleme – Strategien. 2., überarbeitete und erweiterte Aufl., Berlin: Walter de Gruyter
- Strachwitz, Rupert Graf (2007): Bürger, Zivilgesellschaft, Staat. Der gesellschaftliche Diskurs im Licht  
des Grundgesetzes. In: Rainer Sprengel (Hrsg.): Philantropie und Zivilgesellschaft. Ringvorlesun-  
gen des Maecenata-Instituts für Philantrophie und Zivilgesellschaft. Frankfurt am Main: Lang,  
S. 289-305
- Strässer, Christoph; Meerkamp, Frank (2015): Lobbying im parlamentarischen Bereich. Politiker im  
Lobbyfokus. In: Rudolf Speth, Annette Zimmer (Hrsg.): Lobby Work. Interessenvertretung als Poli-  
tikgestaltung. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie), S. 219-244
- Strauch, Manfred (1993): Lobbying – die Kunst des Einwirkens. In: Manfred Strauch (Hrsg.): Lobbying.  
Wirtschaft und Politik im Wechselspiel. Frankfurt am Main u. a.: Frankfurter Allgemeine Zeitung für  
Deutschland; Gabler, S. 17-60

- Strauss, Anselm L. (1987): *Qualitative analysis for Social Scientists*. Cambridge u. a.: Cambridge University Press
- Strauss, Anselm L. (1991): *The Chicago Tradition's Ongoing Theory of Action/Interaction*. In: Anselm L. Strauss (Hrsg.): *Creating Sociological Awareness*. New Brunswick, S. 3-32
- Strauss, Anselm L.; Corbin, Juliet (1996): *Grounded Theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz
- Studinger, Philipp (2013): *Wettrennen der Regionen nach Brüssel. Die Entwicklung der Regionalvertretungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Sturm, Roland; Müller, Markus M. (2003): *Tempering the Rechtsstaat: Managing Expenditure in Re-unified Germany*. In: John Wanna, Lotte Jensen, Jouke de Vries (Hrsg.): *Controlling public expenditure. The changing roles of central budget agencies-better guardians?* Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, S. 193-210
- Take, Ingo (2002): *NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Take, Ingo (2012): *Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als Foren politischen Handelns auf internationaler Ebene?* In: Georg Weißeno, Hubertus Buchstein (Hrsg.): *Politisch Handeln. Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen*. Opladen u. a.: Budrich, S. 74-89
- terre des hommes; Welthungerhilfe (Hrsg.): *Wirklichkeit der Entwicklungshilfe (20)*. Online verfügbar unter [http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/user\\_upload/Mediathek/welthungerhilfe-wirklichkeit-entwicklungspolitik-20-2012-teil2.pdf](http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/user_upload/Mediathek/welthungerhilfe-wirklichkeit-entwicklungspolitik-20-2012-teil2.pdf), Zugriff 28.06.2016
- The Economist (23.03.2002): *Foreign Aid: A Feast of Giving*, S. 73
- Thiery, Peter (2001): *Zivilgesellschaft*. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): *Kleines Lexikon der Politik*. Lizenzausgabe für politische Bildung. München: C. H. Beck, S. 593-595
- Tiedemann, Rüdiger (1994): *Aufstieg oder Niedergang von Interessenverbänden? Rent-seeking und europäische Integration*. Baden-Baden: Nomos
- Tocqueville, Alexis de (1985, erstmals 1835/1840): *Über die Demokratie in Amerika*. Ausgewählt und herausgegeben von J. P. Mayer. Stuttgart
- Truman, David B. (1971): *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*
- Ullmann, Hans-Peter (1988): *Interessenverbände in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Neue historische Bibliothek, 1283)
- United Nations: (1970): *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*. Resolution adopted by the General Assembly (A/RES/25/2626). Online verfügbar unter <http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>, Zugriff 27.06.2016
- United Nations (Hrsg.) (o. J.): *Charta of the United Nations*. Online verfügbar unter [www.city.staff.ac.uk/p.willetts/UN/CHARTER.HTM](http://www.city.staff.ac.uk/p.willetts/UN/CHARTER.HTM), Zugriff 18.01.2016
- United Nations (2008): *Draft outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus*. Agenda item 10: Adoption of the outcome document of the Conference (A/CONF.212/L.1)
- United Nations Security Council (2000): *Resolution 1296 (2000)*. Adopted by the Security Council at its 4130th meeting, on 29 April 2000. Online verfügbar unter [http://www.responsibilitytoprotect.org/files/SC\\_Res\\_1296\\_POC.pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/files/SC_Res_1296_POC.pdf), Zugriff 03.06.2016
- Unmüßig, Barbara; Strecker, Sebastian (1997): *Hermes wohin?: Argumente für eine Reform der Hermes-Bürgschaften*. In: WEED
- UNRIC (Hrsg.): *Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und die Vereinten Nationen*. Online verfügbar unter <http://www.unric.org/de/aufbau-der-uno/85>, Zugriff 18.01.2016

- Unser, Günther (1997): Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen. 6., neubearbeitete und erweiterte Aufl., München: Deutscher Taschenbuch Verlag; C.H. Beck (Dtv, 5254)
- Vaatz, Arnold (28.11.2007): Zur Debatte Einzelplan 23: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Drucksachen 16/6419, 16/6423). Drucksache 16/6419. Hrsg. v. Deutscher Bundestag, Berlin
- van Bentem, Neil (Hrsg.) (2006): Vereine, eingetragene Vereine, Dritter-Sektor-Organisationen. Eine empirische Analyse des lokalen Dritten Sektors. Univ., Diss. Münster (Westfalen), 2005. Münster: Waxmann (Edition global-lokale Sportkultur, 16)
- van Deth, Jan W. (2001): Ein amerikanischer Eisberg: Sozialkapital und die Erzeugung politischer Verdrossenheit. In: PVS 42 (2), S. 275-281. DOI: 10.1007/s11615-001-0039-4
- van Deth, Jan W. (2003): Measuring social capital: Orthodoxies and continuing controversies. In: International Journal of Social Research Methodology 6 (1), S. 79-92. DOI: 10.1080/136455703005057
- van Deth, Jan W. (Hrsg.) (2004): Deutschland in Europa. Ergebnisse des European Social Survey 2002-2003. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- van Deth, Jan W. (2004): Soziale Partizipation. In: Jan W. van Deth (Hrsg.): Deutschland in Europa. Ergebnisse des European Social Survey 2002-2003. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 295-315
- van Deth, Jan W. (2008): Political involvement and social capital in Europe. In: Karl-Siegbert Rehberg, Dana Giesecke (Hrsg.): Die Natur der Gesellschaft. Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Frankfurt am Main: Campus Verlag (Verhandlungen des Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, 33), S. 5335-5346. Online verfügbar unter <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/18469>, Zugriff 23.07.2015
- van Deth, Jan W. (2009): Participation in Voluntary Associations: Dark Shades in a Sunny World? In: American Behavioral Scientist 53 (5), S. 640-656. DOI: 10.1177/0002764209350828
- van Deth, Jan W. (2012): Demokratische Bürgertugenden. In: Silke Keil, Jan W. van Deth (Hrsg.): Deutschlands Metamorphosen. Ergebnisse des European Social Survey 2002 bis 2008. Baden-Baden: Nomos, S. 363-390
- van Deth, Jan W.; Maloney, William A. (2008): Introduction: from bottom-up and top-down towards multi-level governance in Europe. In: William A. Maloney, Jan W. van Deth (Hrsg.): Civil Society and Governance in Europe. From National to International Linkages. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, S. 3-18
- van Deth, Jan W.; Maloney, William A. (Hrsg.) (2012/2011): New Participatory Dimensions in Civil Society. Professionalization and individualized collective action. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 77)
- van Rooy, Alison (2004): The global legitimacy game. Civil society, globalization, and protest. Houndmills u. a.: Palgrave Macmillan
- van Schendelen, Rinus (2012): Die Kunst des EU-Lobbyings. Erfolgreiches Public Affairs Management im Labyrinth Brüssels. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft mbH
- VENRO (17.03.1999): Schuldenkrise vor der Lösung? Die deutsche Schuldeninitiative für den G8-Gipfel: Werden die Schulden der ärmsten Länder auf ein tragbares Maß reduziert? Dokumentation des VENRO-Studententages am 17.03.1999. Bonn. (Arbeitspapier Nr. 6)
- VENRO (2002): Positive Ansätze, unerfüllte Versprechen – zwei Jahre rot-grüne Entwicklungspolitik. Bonn
- VENRO (2003): Entwicklung: Monterrey-Agenda nicht erledigt. In: VENRO Rundbrief (20). Bonn. S. 1-2
- VENRO (2004): Die Versprechen von Monterrey. Umsetzung und Bilanz der UN-Konferenz von Monterrey zur Entwicklungsfinanzierung. Dokumentation des VENRO-Fachgesprächs vom 19.11.2003 in Berlin. Online verfügbar unter

- <http://www.venro.org/fileadmin/Publikationen/Einzelveroeffentlichungen/Entwicklungsfinanzierung/ffd-doku.pdf>, Zugriff: 11.04.2015
- VENRO (14.06.2005): Ein zwiespältiger Durchbruch. Einigung der G8-Finanzminister auf Schuldenerlass. Pressemitteilung. Bonn. Online verfügbar unter <http://www.venro.org/presse/archiv/PM-12-06.pdf>, Zugriff: 08.05.2011
- VENRO (15.09.2005): Klassenziel nicht erreicht. Erste Analyse der UN 'Millennium+5'-Abschlussdokuments seitens der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen. Pressemitteilung 25/2005. New York
- VENRO (2006a): Pressemitteilung. Online Verfügbar unter <http://www.venro.org/presse/archiv/PM-12-06.pdf>, Zugriff: 05.04.2011
- VENRO (2006b): Wort halten. Mehr deutsches Engagement für die Millenniums-Entwicklungsziele! Ein VENRO-Positionspapier im Rahmen der Aktion „Deine Stimme gegen Armut“. Bonn u. a.
- VENRO (2007): Strategiepapier 2008-2010
- VENRO (08.06.2007): Gipfel der Unverbindlichkeiten. Ergebnisse des G8-Gipfels in Heiligendamm. Pressemitteilung 21/2007. Heiligendamm, Bonn
- VENRO (29.11.2007): Eine Schwalbe macht noch keinen Sommer... VENRO zur Debatte im Deutschen Bundestag über den Entwicklungssetat 2008. Pressemitteilung 36/2007. Bonn
- VENRO (2008): VENRO-Jahresbericht 2008. Bonn (Zivilgesellschaft & Entwicklung)
- VENRO (20.06.2008): Fachgespräch. Berlin
- VENRO (09.09.2008): VENRO-Veranstaltung. Berlin
- VENRO (02.12.2008): Konsens von Doha – Mehr Entwicklungshilfe trotz Finanzkrise. Pressemitteilung 24/2008. Bonn
- VENRO (2009): Zivilgesellschaft & Entwicklung. Bonn (Zivilgesellschaft & Entwicklung)
- VENRO (2009b): Satzung des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (verabschiedet auf der Mitgliederversammlung am 15.12.2009 in Bonn). Online verfügbar unter [http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/VENRO/Ueber\\_uns/VENRO-Satzung\\_2010/VENRO-Satzung\\_neu\\_ab\\_2009.pdf](http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/VENRO/Ueber_uns/VENRO-Satzung_2010/VENRO-Satzung_neu_ab_2009.pdf), Zugriff 21.09.2016
- VENRO (2009c): 10 Forderungen zur Bundestagswahl 2009. Die globalen Herausforderungen annehmen. VENRO-Positionspapier 4/2009. Bonn. Online verfügbar unter [http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/venro\\_Forderungen-finaldf.pdf](http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/venro_Forderungen-finaldf.pdf), Zugriff: 27.09.2016
- VENRO (24.06.2009): Hungerbekämpfung muss Vorrang haben. Bundeshaushalt 2010 enttäuschend. Pressemitteilung 18/2009. Bonn
- VENRO (2015): Jahresbericht 2014. Berlin (Jahresbericht), Juni 2015. Online verfügbar unter [http://venro.org/uploads/tx\\_igpublikationen/VENRO-Jahresbericht2014\\_DIGITAL.pdf](http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/VENRO-Jahresbericht2014_DIGITAL.pdf), Zugriff 22.06.2016
- VENRO: Deine Stimme gegen Armut; Aktionsbündnis gegen AIDS; erlassjahr.de (09.02.2007): Taten statt Worthülsen: Nichtregierungsorganisationen fordern G7 zu konkreten Hilfen für Entwicklungsländer auf. Treffen der G7-Finanzminister in Essen. Pressemitteilung 03/2007. Essen
- Wahl, Peter (1997 // 2000): Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungs-Organisationen. In: Elmar Altvater, Achim Brunnengraber, Markus Haake, Heike Walk (Hrsg.): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. 2. Aufl., Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 294-315
- Walk, Heike (2014): Veränderungen lokaler Governance. In: Annette Zimmer, Ruth Simsa, Christina Rentzsch (Hrsg.): Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 46), S. 197-207

- Walk, Heike; Brunnengräber, Achim (2000): Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima. Münster: Westfälisches Dampfboot
- Walk, Heike; Brunnengräber, Achim; Altvater, Elmar (2000): Einleitung. In: Elmar Altvater, Achim Brunnengräber, Markus Haak, Heike Walk (Hrsg.): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster, Westfälisches Dampfboot, S. 10-25
- Walter, Franz (2002): Bürgergesellschaft – die neue Erzählung. Einsprüche, Bedenken, Fragezeichen. In: Franz Walter (Hrsg.): Politik in Zeiten der ‚neuen Mitte‘. Frankfurt, Peter Lang, S. 27-35
- Walther, Miriam (2001): Entwicklungsfinanzierung. Stand und Perspektiven; ausgewählte Themen mit kommentierter Literatur. Bonn: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, Informationszentrum Entwicklungspolitik (Themendienst des Informationszentrums Entwicklungspolitik, 12)
- Wardenbach, Klaus; Beitz, Steffen (2002): Entwicklung braucht Finanzierung. Der Beitrag der Entwicklungsfinanzierung zur Erreichung der 2015-Ziele. Ein Positionspapier deutscher, österreichischer und schweizer Nichtregierungsorganisationen zur UN-Konferenz für Entwicklung (FfD), März 2002 in Monterrey/Mexiko. 2015 im Gespräch, 2. Hrsg. v. Swiss Coalition AGEZ und VENRO. Bonn. (2015 im Gespräch, 2)
- Weber, Jürgen (1977): Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer
- Weber, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5. Aufl., Tübingen
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Revidiert von Johannes Winckelmann. Studienausgabe. 5. Nachdruck 1980. Tübingen: Mohr Siebeck
- Weber, Max (1988): Rede auf dem ersten Deutschen Soziologentage in Frankfurt 1910. In: Max Weber (Hrsg.): Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik. Tübingen: Mohr, S. 431-449
- Weber, Max (2005): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Zwei Teile in einem Bd. 3. Aufl., Frankfurt am Main, Affoltern a. A.: Zweitausendeins
- WEED e. V. (2009): Wer ist WEED?
- WEED e. V. (2015): WEED Rechenschaftsbericht 2014. Berlin, Mai 2015, S. 1-12. Online verfügbar unter [http://www2.weed-online.org/uploads/rechenschaftsbericht\\_weed\\_2014.pdf](http://www2.weed-online.org/uploads/rechenschaftsbericht_weed_2014.pdf), Zugriff 23.06.2016
- Wegmann, Simone (2009): Nichtregierungsorganisationen und Demokratie: Probleme und Chancen für eine globalisierte Welt. Online Publications: Zürich
- Wegner, Martina (2013): Gebraucht, geschätzt und in Gefahr: Bürgerschaftliches Engagement in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik (14/1), S. 28-41. Online verfügbar unter [http://www.zfwu.de/fileadmin/pdf/1\\_2013/zfwu\\_14\\_1\\_10\\_Beitrag\\_Wegner.pdf](http://www.zfwu.de/fileadmin/pdf/1_2013/zfwu_14_1_10_Beitrag_Wegner.pdf), Zugriff 30.05.2016
- Wehner, Joachim (2001): Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament. In: Journal of Legislative Studies 7 (2), S. 57-78
- Wehrmann, Iris (2007): Lobbying in Deutschland. Begriffe und Trends. In: Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer, Ulrich Willems (Hrsg.): Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 36-64
- Weible, Christopher M. (2014): Advancing Policy Process Research. In: Paul A. Sabatier, Christopher M. Weible (Hrsg.): Theories of the Policy Process. 3. Aufl., New York: Westview Press, S. 391-408
- Weible, Christopher M.; Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank; Nohrstedt, Daniel; Henry, Adam Douglas; deLeon, Peter (2011): A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. In: The Policy Studies Journal 39 (3), S. 349-360, Zugriff 24.07.2015
- Weinz, Irene (2005): Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in den Vereinten Nationen: Das Konzept des Cardoso-Berichts. In: Forschungsbereich Vereinte Nationen (2005): Broschüren, Band 6 – Potsdamer UNO-Konferenz 2005 – 24./25. Juni 2005, S. 31-39. Online verfügbar unter <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XNqmtz96sulJ:publishup.uni->

potsdam.de/files/5871/puk\_volger\_weiss\_s31\_39.pdf+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de,  
Zugriff: 10.03.2015

- Weiss, Thomas G.; Gordenker, Leon (1996): NGOs, the UN, and global governance. Boulder, Colo.: Lynne Rienner (Emerging global issues)
- Weißeno, Georg; Buchstein, Hubertus (Hrsg.) (2012): Politisch Handeln. Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen. Opladen u. a.: Budrich
- Welthungerhilfe (2005): Schuldenerlass kein Allheilmittel. Pressemitteilung 30.6.2005
- Welthungerhilfe: Jahresbericht 2014. Zahlen und Fakten – Kurz und knapp. Online verfügbar unter [http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/user\\_upload/Ueber\\_uns/Vereinsprofil/Zahlen\\_und\\_Fakten/Jahresbericht2014/Welthungerhilfe-zahlen-fakten-kurz-knapp2014.pdf](http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/user_upload/Ueber_uns/Vereinsprofil/Zahlen_und_Fakten/Jahresbericht2014/Welthungerhilfe-zahlen-fakten-kurz-knapp2014.pdf), Zugriff 24.06.2016
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (21.03.2002): Statement of the Government of the Federal Republic of Germany: Plenary session of the International Conference on Financing for Development, Monterrey/Mexico, 21 March 2002. Ms Heidemarie Wiczorek-Zeul (MP), Federal Minister for Economic Cooperation and Development. Hrsg. v. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Monterrey/Mexiko
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (20.06.2008): Auf dem Weg nach Doha. Schriftfassung Rede der Bundesministerin für ein Fachgespräch von VENRO, Global Policy Forum, terre des hommes. Hrsg. v. VENRO. Berlin
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (21.01.2009): Regierungserklärung zum Stand der Millenniumsentwicklungsziele 2015 und zu den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer. Hrsg. v. Deutscher Bundestag. Berlin
- Wilmsen, Christian (2005): Plädoyer für eine gestärkte entwicklungspolitische Bildungsarbeit. Thesen zur Verbesserung der Inlandsarbeit. In: Eins!Entwicklungspolitik, Heft 22
- Willems, Ulrich (1998): Entwicklung, Interesse und Moral. Die Entwicklungspolitik der Evangelischen Kirche in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich (Reihe Studien zur politischen Gesellschaft, Bd. 1)
- Willems, Ulrich; Winter, Thomas von (Hrsg.) (2000): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen: Leske + Budrich
- Willems, Ulrich; Winter, Thomas von (2007): Interessenverbände als intermediäre Organisationen. Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen, Strategien und Effekte in einer veränderten Umwelt. In: Thomas von Winter, Ulrich Willems (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-50
- Willetts, Peter (o. J.): Article 71 of the Charter of the United Nations. Online verfügbar unter <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/UN/CHT-A71.HTM>, Zugriff 03.06.2016
- Willetts, Peter (1997): Transnational actors and international organizations in global politics. In: John Baylis, Steve Smith (Hrsg.): The globalization of world politics: an introduction to international relations. Oxford: Oxford University Press
- Winter, Thomas von (1997): Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Baden-Baden
- Winter, Thomas von (2000): Soziale Marginalität und kollektives Handeln. Bausteine einer Theorie schwacher Interessen. In: Ulrich Willems, Thomas von Winter (Hrsg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen: Leske + Budrich, S. 39-59
- Winter, Thomas von; Blumenthal, Julia von (2014): Einleitung. In: Thomas von Winter, Julia von Blumenthal (Hrsg.): Interessengruppen und Parlamente. Wiesbaden: Springer VS (Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland), S. 3-13
- Winter, Thomas von; Blumenthal, Julia von (Hrsg.) (2014): Interessengruppen und Parlamente. Wiesbaden: Springer VS (Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland)
- Winter, Thomas von; Willems, Ulrich (Hrsg.) (2007): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften



- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (2004): Der aktuelle Begriff: Finanzvorlagen nach § 96 GOBT (Der aktuelle Begriff, 32)
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2000): Verschuldungsprobleme armer Entwicklungsländer und die neue Schuldeninitiative. Stellungnahme. Hrsg. v. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Bonn
- Wolf, André Christian; Zimmer, Annette (2012): Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektive. Wiesbaden: Springer, VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie, 38)
- World Bank (2013): Defining Civil Society. Online verfügbar unter <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>, aktualisiert 22.07.2013, Zugriff 26.11.2014
- Zahariadis, Nikolaos (2003): Ambiguity and choice in public policy. Political decision making in modern democracies. Washington, D. C: Georgetown University Press (American governance and public policy)
- Zahariadis, Nikolaos (2007): The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.): Theories of policy process. Boulder, Colo: Westview Press, S. 65-92
- Zahariadis, Nikolaos (2008): Ambiguity and choice in European public policy. In: Journal of European Public Policy 15 (4), S. 514-530. DOI: 10.1080/13501760801996717
- Zahariadis, Nikolaos (2014): Ambiguity and Multiple Streams. In: Paul A. Sabatier, Christopher M. Weible (Hrsg.): Theories of the Policy Process. 3. Aufl., New York: Westview Press, S. 25-58
- Zerfaß, Ansgar; Bentele, Günter; Oehsen, Henrik Oliver von (2009): Lobbying in Berlin. Akteure, Strukturen und Herausforderungen eines wachsenden Berufsfelds. In: Axel Sell, Alexander N. Krylov (Hrsg.): Government Relations. Interaktionen zwischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Frankfurt am Main u. a.: Peter Lang, S. 15-36
- Zimmer, Annette (1996): Vereine – Basiselemente der Demokratie. Eine Analyse aus der Dritt-Sektor-Perspektive. In: Ulrich von Alemann, Roland Czada, Georg Simonis (Hrsg.): Titel???? Politische Vierteljahresschrift, Vol. 37, No. 4 (1996), p. 822-823, Opladen: Leske + Budrich (Grundwissen Politik, 16)
- Zimmer, Annette (2010a): Zivilgesellschaft und Demokratie in Zeiten des gesellschaftlichen Wandels. In: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 3 (1), S. 147-163
- Zimmer, Annette (2010b): Zivilgesellschaft. Entwurf und Befund. In: Klaus König, Sabine Kropp (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur. Speyer (Speyrer Forschungsberichte, 263), S. 13-32
- Zimmer, Annette (2011): Vereine. In: Thomas Olk, Birger Hartnuß (Hrsg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim: Juventa, S. 453-463
- Zimmer, Annette (2012): Engagementbericht 2012 – Für eine Kultur der Mitverantwortung. In: BBE-Newsletter, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (20). Online verfügbar unter [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2012/10/nl20\\_zimmer.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2012/10/nl20_zimmer.pdf), Zugriff: 30.01.2013
- Zimmer, Annette; Freise, Matthias (2008): Bringing society back in: civil society, social capital and the third sector. In: William A. Maloney, van Deth, Jan W (Hrsg.): Civil Society and Governance in Europe. From National to International Linkages. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, S. 19-42
- Zimmer, Annette; Priller, Eckhard (2005): Der Dritte Sektor im aktuellen Diskurs. In: Karl Birkhölzer, Ansgar Klein, Annette Zimmer, Eckhard Priller (Hrsg.): Dritter Sektor – drittes System: Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Bürgergesellschaft und Demokratie), S. 49-70
- Zimmer, Annette; Priller, Eckhard (2007): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Zimmer, Annette; Scholz, Martina (1992): Der Dritte Sektor zwischen Markt und Staat. Ökonomische und politologische Theorieansätze. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung* 5 (4), S. 21-39
- Zimmer, Annette; Simsa, Ruth; Rentzsch, Christina (Hrsg.) (2014): *Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis?* Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 46)
- Zmerli, Sonja (2008): *Inklusives und exklusives Sozialkapital in Deutschland. Grundlagen, Erscheinungsformen und Erklärungspotential eines alternativen theoretischen Konzepts.* Baden-Baden: Nomos (Studien zur Wahl- und Einstellungsforschung, Bd. 4)

## 8.2 Verwendete interne Dokumente

*[Hierbei handelt es sich um interne Dokumente, die mit der Auflage vertraulicher Behandlung ohne ausführliche bibliografische Angaben für die Untersuchung zur Verfügung gestellt wurden.]*

Breiderhoff, Helmut; Körting, Claus (2000): Internes Dokument (VENRO)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (27.07.1999): Internes Dokument

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (14.06.2000): Internes Dokument

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (17.10.2000): Internes Dokument

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001): Internes Dokument

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002): Internes Dokument

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (30.11.2007): Internes Dokument

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (02.12.2008): Internes Dokument

Dülge, Monika; Spielmans, Heike; Runge, Peter; Tepel, Ralf (2008): Internes Dokument (VENRO)

Ellmers, Bodo (2008a): Internes Dokument (VENRO)

Ellmers, Bodo (2008b): Internes Dokument (VENRO)

Molt, Peter (29.09.1999): Internes Dokument (VENRO)

Randzio-Plath, Christa: (20.06.2008): Internes Dokument (VENRO)

Spielmans, Heike (06.02.2009): Internes Dokument (VENRO)

Tepel, Rolf; Runge, Peter (2007): Internes Dokument (VENRO)

VENRO (06.10.1999): Internes Dokument

VENRO (05.04.2000): Internes Dokument

VENRO (2002): Internes Dokument

VENRO (10.09.2003): Internes Dokument

VENRO (2006a): Internes Dokument

VENRO (09.05.2006b/11.09.2006): Internes Dokument

VENRO (07.05.2008): Internes Dokument

VENRO (16.05.2008): Internes Dokument

VENRO (2009a): Internes Dokument

VENRO (04.03.2009): Internes Dokument

VENRO (06.10.2009): Internes Dokument

VENRO-Vorstand (20.09.2005): Internes Dokument

VENRO-Vorstand (25.10.2006): Internes Dokument

VENRO-Vorstand (2009): Internes Dokument

Warning, Claudia; Lieser, Jürgen; Runge, Peter (06.09.2006): Internes Dokument

Warning, Claudia; Post, Uli; Runge, Peter (12.05.2006): Internes Dokument

## **9 Anhang**

### **9.1 Anhang 1: Schlagwortsuche der Dokumentenanalyse (1998-2009)**

#### **Oberbegriffe:**

Entwicklungspolitik  
Entwicklungszusammenarbeit  
Entwicklungsfinanzierung  
Financing for Development (FfD)  
Entschuldung  
Entschuldungsinitiative

#### **Gruppe 1: Fachbegriffe**

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ)  
Haushaltsausschuss  
Bundesministerium für Finanzen (BMF)  
Bundeshaushaltsverhandlungen  
Bundeshaushaltsgesetz  
Bundeshaushalt  
(Bundes-)Haushaltstitel  
Einzelplan 23  
BMZ-Haushalt  
Official Development Assistance (ODA)  
ODA-Stufenplan  
ODA-Leistungen  
Koalitionsvereinbarungen

#### **Gruppe 2: Funktionen, Personen, Organisationen**

##### **Gruppe 2a: Bund**

(Bundes-)Ministerin oder (Bundes-)Entwicklungsministerin und Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Bundeskanzler und/oder Gerhard Schröder  
Bundeskanzlerin und/oder Angela Merkel  
(Bundes-)Finanzminister und Oskar Lafontaine/Hans Eichel/Peer Steinbrück  
Bundestag  
Fraktionen  
Bundesregierung

##### **Gruppe 2b: NGOs**

Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder Nongovernmental Organisation (NGO)  
Zivilgesellschaft  
Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)  
terre des hommes  
(Deutsche) Welthungerhilfe  
Oxfam Deutschland  
Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst  
Misereor

Germanwatch  
Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)  
ONE  
Forum Umwelt & Entwicklung  
Bündnis Entwicklung hilft  
Aktion Deutschland hilft – Bündnis deutscher Hilfsorganisationen  
Deine Stimme gegen die Armut (DSGA)

### **Gruppe 2c: Internationale Organisationen und Treffpunkte**

G7/G8  
Gipfeltreffen  
Vereinte Nationen (VN)  
United Nations (UN)  
Konferenz  
Monterrey, Doha, Köln, Gleneagles, Heiligendamm

### **Gruppe 3: Methoden und Instrumente**

Lobbying  
Lobby-Gespräch  
Lobbyismus  
Einfluss (haben/nehmen)  
Macht  
Druck (ausüben)  
Stellungnahme  
Forderung  
Pressemitteilung  
Die Wirklichkeit der Entwicklungszusammenarbeit

## 9.2 Anhang 2: Der Interviewleitfaden

Version: Interview-Grundform<sup>345</sup>

Thema	Einfluss (Definition, Erfolgsbeispiele, Entwicklung der EZ-Haushaltsmittel), Machtverhältnisse und Einfluss, politischer Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit, Einfluss-Instrumente und Bedingungen, Werte-basierte Kooperationen	Frage
Thema <b>Einfluss</b>	Wie definieren Sie Einfluss?	F1
	Können Sie Beispiele des Einflusses von NGO auf Regierungshandeln in der Zeit von 1998 bis 2009 nennen?	F2, F8.5
	Ist Einfluss uni- oder bi-direktional?	F10
	Ist die Aufstockung des BMZ-Etats 2001 ein Lobbyerfolg der NGOs?	F3.9
	Sind die Schuldenerlasse nach dem Kölner Gipfel Folge von NGO-Lobbying?	F4
	Gibt es eine Sonderrolle der Kirchen?	F3.3
	Ist der Mittelzuwachs für Kirchen/NGOs ein Erfolg der Lobbyarbeit von Kirchen und NGOs?	F3.4, F8.5
	Einfluss durch gezielte Kooperation?	F3.5
Thema <b>Macht und Einfluss</b>	Sind Reduzierungen des BMZ-Etats im Vergleich zu Haushaltsentwürfen Zeichen des mangelnden Durchsetzungsvermögens gegenüber dem Haushaltsausschuss?	F3.8
	Wie beurteilen Sie das Machtverhältnis zwischen AwZ und HHA?	F5.4
	Wie beurteilen Sie das Machtverhältnis zwischen BMZ und BMF?	F5.4
Thema <b>Stellenwert EZ</b>	Stellenwert der EZ in den Staatsaufgaben	F5.1
	Anteil des BMZ-Etats am Bundeshaushalt ein Indikator des politischen Stellenwertes?	F5.2
	Gibt es eine Veränderung des Rangplatzes des BMZ-Etats im Bundeshaushalt zwischen 1998 und 2009?	F5.3

<sup>345</sup> Im konkreten Einzelfall sind Abweichungen von der Leitfaden-Grundform in Abhängigkeit vom Gesprächsverlauf möglich.

Thema		
<b>Einfluss-Instrumente und Bedingungen</b>	Bedeutung des Berichtes ‚Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe‘?	F9
	Einfluss-Instrumente der Kirchen?	F3.4
	Bedeutung der Expertise der NGOs?	F7.1
	Expertise-Zuwachs im Untersuchungszeitraum?	F7.2
	Bedeutung persönlicher Kontakte?	F12.1
	Bedeutung der Gremien- und Delegationsmitwirkung von NGOs?	F12.2
	Bedeutung der NGO-Stellungnahmen an AwZ?	F8.2, F8.3
	Nutzung von Medien und Öffentlichkeit durch NGO erfolgreich?	F3.10
	Erhöht Verbandsbindung von NGOs Einflusschancen?	F11
	Verbessern Politiker in NGOs deren Einfluss?	F12.3
	Gibt es Gründe für Interaktionsdefizit der NGOs zu BMF und HHA?	F7.3
Thema		
<b>Kooperation und Werte</b>	Besteht ein „gedanklicher Graben“ zwischen EPol und Finanzen/Haushalt?	F7.4
	Gibt es regelmäßigen Austausch Regierung/Politik mit NGOs?	F8.1
	Ist Einfluss uni- oder bi-direktional?	F10
	Gibt es Beispiele der Kooperation Regierung/NGOs? [Stichwort „Schützenhilfe“]	F3.7, F3.5
	Anerkennung der NGO-Rolle durch Regierung?	F3.6
Sonstiges		
z. B.	Haushaltsplan als Machtmittel des Parlaments?	F6
	Ursache für Mittel-Zuwächse Private Träger und Kirchen?	F3.1, F3.2
	Benennung weiterer Interviewpartner? Relevante Dokumente?	

### 9.3 Anhang 3: Code Families in der Inhaltsanalyse der Interviews

HU: HU Ausw-2015-1.Leonie  
 File: [F:\Diss\_Leo\_Interviews\Interviewtranskriptionen\HU Ausw-2015-1.Leonie.hpr6]  
 Date/Time: 2016-09-21 19:25:49

---

Code Family: Adressaten  
 Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: Agenda  
 Codes (7): Quotation(s): 20

Code Family: Agenda-Setting als Erwartung  
 Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: Analyse- u. Maßnahmenmängel  
 Codes (20): Quotation(s): 27

Code Family: Analyse-mängel der NGO  
 Codes (9): Quotation(s): 23

Code Family: Anhörung  
 Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: auf Arbeitsebene  
 Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Austausch mit Arbeitsebene wichtig/er  
 als Leitung  
 Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Austausch Wissenschaft mit anderen  
 Akteuren  
 Codes (3): Quotation(s): 5

Code Family: Außerdarstellung d. NRO  
 Codes (5): Quotation(s): 6

Code Family: Bedarfsgerecht für Adressaten  
 Codes (4): Quotation(s): 15

Code Family: Bedarfsgerechte Angebote  
 Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: bedingte Inanspruchnahme  
 Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: Bedingungen  
 Codes (11): Quotation(s): 17

Code Family: Beitrag zu EZ-Bildung/Stellenwert  
 Codes (3): Quotation(s): 5

Code Family: Berichterstatte  
 Codes (4): Quotation(s): 48

Code Family: Bestärkung  
 Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Beteiligung politischer Spitzen  
 Codes (7): Quotation(s): 17

Code Family: Bildung  
 Codes (4): Quotation(s): 5

Code Family: Bildungsarbeit erfolgreich  
 Codes (5): Quotation(s): 10

Code Family: BM W-Z  
 Codes (4): Quotation(s): 28

Code Family: BM W-Z-Nähe zu NRO  
 Codes (4): Quotation(s): 21

Code Family: BM W-Z als Förderer der EZ  
 Codes (3): Quotation(s): 5

Code Family: BM W-Z u. Merkel, Schröder  
 Codes (1): Quotation(s): 12

Code Family: BM W-Z, NGO und Konferenzteil-  
 nahmen  
 Codes (2): Quotation(s): 9

Code Family: BMF  
 Codes (7): Quotation(s): 34

Code Family: BMZ hat Erwartungen an NRO  
 Codes (3): Quotation(s): 9

Code Family: BMZ kontaktiert Obleute  
 Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: BMZ nutzt NRO-ÖA  
 Codes (5): Quotation(s): 11

Code Family: BMZ nutzt NRO für Eigen-  
 darstellung  
 Codes (3): Quotation(s): 10

Code Family: BMZ nutzt NRO zur Eigenstärkung  
 Codes (7): Quotation(s): 17

Code Family: BMZ nutzt Ortsnähe der NRO  
 Codes (1): Quotation(s): 1



Code Family: BMZ sucht NRO-Expertise  
Codes (7): Quotation(s): 33

Code Family: BMZ u. Kirchen  
Codes (2): Quotation(s): 5

Code Family: BMZ u. NRO  
Codes (6): Quotation(s): 13

Code Family: BMZ u. Wissenschaft  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Bundeskanzler/in  
Codes (7): Quotation(s): 12

Code Family: Chefsache/Machtzentrale  
Codes (4): Quotation(s): 6

Code Family: Corps-Geist  
Codes (1): Quotation(s): 4

Code Family: Definition  
Codes (3): Quotation(s): 4

Code Family: der NRO geschätzt, gesucht  
Codes (14): Quotation(s): 49

Code Family: Dialog-Bedarf  
Codes (9): Quotation(s): 20

Code Family: Dialog-Entwicklung  
Codes (7): Quotation(s): 18

Code Family: Dialog-Grenzen  
Codes (5): Quotation(s): 16

Code Family: Dialog-Wertung  
Codes (4): Quotation(s): 4

Code Family: Dialog der NGOs  
Codes (7): Quotation(s): 15

Code Family: Dialog des BMZ zur Legitimation  
Codes (1): Quotation(s): 2

Code Family: Dialog HH/BMF  
Codes (9): Quotation(s): 36

Code Family: Dialog mit ausgewählten  
NRO/Kirchen  
Codes (2): Quotation(s): 2

Coded Family: Dialog mit NGOs  
Codes (5): Quotation(s): 5

Code Family: Dialog mit NGOs  
Codes (5): Quotation(s): 22

Code Family: Dialog mit/der Kirchen  
Codes (3): Quotation(s): 7

Code Family: Dialog NRO u. Wiss.  
Codes (5): Quotation(s): 6

Code Family: Dialog Stiftungen zu HH  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Dialog VENRO  
Codes (3): Quotation(s): 9

Code Family: Dialog Wissenschaft mit Politik  
Codes (5): Quotation(s): 7

Code Family: Druck als Erwartung  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Druck durch Wähler  
Codes (2): Quotation(s): 6

Code Family: Druck erzeugen  
Codes (9): Quotation(s): 15

Code Family: durch NRO unterstützt  
Codes (2): Quotation(s): 16

Code Family: E-Instr\_Expertise  
Codes (4): Quotation(s): 7

Code Family: EB\_Koalitionen  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: ehem. MdB als Berater  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Einfluss-Bereiche  
Codes (6): Quotation(s): 49

Code Family: Einfluss-Bsp. nicht qualifiziert  
Codes (10): Quotation(s): 50

Code Family: Einfluss d. NRO  
Codes (12): Quotation(s): 21

Code Family: Einfluss Definitionen  
Codes (4): Quotation(s): 25

Code Family: Einfluss Messbarkeit  
Codes (5): Quotation(s): 12

Code Family: Einfluss NGO zugeschrieben  
Codes (15): Quotation(s): 74

Code Family: Einfluss nicht NGO  
zugeschrieben  
Codes (8): Quotation(s): 13

Code Family: Engagement aus  
machtpolit. Gründen  
Codes (5): Quotation(s): 9

Code Family: Entscheider  
Codes (5): Quotation(s): 5

Code Family: Entscheidungen  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: Entscheidungen ohne NRO  
Codes (7): Quotation(s): 11

Code Family: Entscheidungs-Macht Spitzen-  
politiker  
Codes (8): Quotation(s): 15

Code Family: Epol. Bildung Domäne von NRO  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: Epol. Bildung kann Stellenwert EZ  
verbessern  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Epol. Denken in Reg.  
verbessert/Stellenwerteffekte  
Codes (4): Quotation(s): 11

Code Family: Erfolgs-Beispiele  
Codes (2): Quotation(s): 7

Code Family: EU-Lobby-Politik  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Exp.-Bedingungen  
Codes (3): Quotation(s): 5

Code Family: Expertise als Türöffner  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: Expertise als Voraussetzung  
Codes (4): Quotation(s): 5

Code Family: Expertise d. NRO  
Codes (15): Quotation(s): 47

Code Family: Expertise schafft Einfluss  
Codes (6): Quotation(s): 31

Code Family: Expertise zur Verfügung stellen  
Codes (4): Quotation(s): 29

Code Family: EZ-Lobbying  
Codes (2): Quotation(s): 5

Code Family: EZ-Lobbying und Finanzen  
Codes (2): Quotation(s): 5

Code Family: EZ-NGOs: Lobbying und  
Projektarbeit  
Codes (1): Quotation(s): 3

Code Family: EZ-Politiker Idealisten oder  
Anfänger  
Codes (3): Quotation(s): 7

Code Family: EZ-sensibel  
Codes (3): Quotation(s): 9

Code Family: Finanzausstattung BMZ Indikator für  
Stellenwert EZ  
Codes (1): Quotation(s): 3

Code Family: Finanzen  
Codes (3): Quotation(s): 10

Code Family: finanzielle Unabhängigkeit  
Codes (4): Quotation(s): 9

Code Family: Finanzpolitik nicht genug im Fokus  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: findet statt  
Codes (17): Quotation(s): 45

Code Family: forderte NRO  
Codes (2): Quotation(s): 8

Code Family: Formen  
Codes (1): Quotation(s): 2

Code Family: förderte NRO  
Codes (5): Quotation(s): 21

Code Family: Förderung Kirchen  
Codes (5): Quotation(s): 12

Code Family: Förderung NRO politisch gewollt  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Fraktionen  
Codes (3): Quotation(s): 7

Code Family: fundierte Papiere  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: führen Dialog  
Codes (14): Quotation(s): 27

Code Family: Führungsmangel  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: Gefahr „genutzt“ zu werden  
Codes (3): Quotation(s): 7

Code Family: Gefahr wg. Förderung  
Codes (3): Quotation(s): 12

Code Family: gehört werden  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: gemeinsame Überzeugungen  
Codes (6): Quotation(s): 13

Code Family: Gespräche  
Codes (6): Quotation(s): 7

Code Family: Gesprächs- und Kontaktpflege im  
Lobbying  
Codes (1): Quotation(s): 4

Code Family: ging Koalitionen ein  
Codes (2): Quotation(s): 6

Code Family: Gipfel/Konferenzen  
Codes (5): Quotation(s): 8

Code Family: Glaubwürdigkeit der NGOs  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: Graben  
Codes (4): Quotation(s): 15

Code Family: Graben EZ zu HH  
Codes (5): Quotation(s): 8

Code Family: Graben HH zu Fachministerien  
Codes (3): Quotation(s): 3

Code Family: Größe der NRO hilfreich  
Codes (4): Quotation(s): 4

Code Family: gute Kontakte  
Codes (7): Quotation(s): 12

Code Family: Haltungen  
Codes (3): Quotation(s): 12

Code Family: Haushaltsausschuss und Macht  
Codes (5): Quotation(s): 21

Code Family: Heiligendamm und Einfluss  
Codes (3): Quotation(s): 4

Code Family: hemmt einzelne  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: HH\_Koalitionen  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: in D  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: Indikatoren  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Instrumenten-Mix  
Codes (3): Quotation(s): 8

Code Family: Interesse an NRO  
Codes (2): Quotation(s): 9

Code Family: Internat. Unterschiede  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Internat. Vernetzung schafft  
Reputation  
Codes (5): Quotation(s): 13

Code Family: Interne Abhängigkeit  
Codes (8): Quotation(s): 12

Code Family: Kampagnen-Erfolg  
Codes (3): Quotation(s): 4

Code Family: Kampagnen als NGO-Instrument  
Codes (3): Quotation(s): 5

Code Family: Kampagnen und Finanzen  
Codes (5): Quotation(s): 10

Code Family: Kampagnen und Gespräche  
Codes (1): Quotation(s): 2

Code Family: Kanzler wg. Eigeninteresse  
Codes (3): Quotation(s): 7

Code Family: kein Einfluss auf G8  
Codes (2): Quotation(s): 5

Code Family: kein Einfluss bei HH  
Codes (3): Quotation(s): 11

Code Family: kein Sachinteresse  
Codes (4): Quotation(s): 20

Code Family: Kenntnisnahme wg. Medienecho  
Codes (2): Quotation(s): 6

Code Family: Kirchen-NRO  
Codes (1): Quotation(s): 2

Code Family: Kirchen haben gute Kontakte  
Codes (3): Quotation(s): 20

Code Family: Kirchen haben Reputation  
Codes (3): Quotation(s): 11

Code Family: Kirchen koalieren  
Codes (4): Quotation(s): 8

Code Family: Kirchen und BMZ  
Codes (4): Quotation(s): 17

Code Family: Kirchen und Finanzpolitiker  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: Kirchen und Gesellschaft  
Codes (2): Quotation(s): 20

Code Family: Kirchen und internationale Netze  
Codes (3): Quotation(s): 25

Code Family: Kirchen und Kampagnen  
Codes (1): Quotation(s): 7

Code Family: Kirchen und Politik  
Codes (2): Quotation(s): 9

Code Family: Kirchen und Ressourcen  
Codes (1): Quotation(s): 7

Code Family: Kirchen und Spitzenpolitiker  
Codes (3): Quotation(s): 7

Code Family: Kirchen unterstützen  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: Kirchen verlieren Einfluss  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: klare Ziele  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Klare Ziele u. Botschaften  
Codes (3): Quotation(s): 3

Code Family: Koalition-2  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: Koalition BMZ und NRO  
Codes (2): Quotation(s): 5

Code Family: Koalition in der EPol  
Codes (11): Quotation(s): 40

Code Family: Koalition NRO u. AwZ  
Codes (2): Quotation(s): 6

Code Family: Koalition ODA  
Codes (4): Quotation(s): 5

Code Family: Koalition und Abhängigkeit  
Codes (3): Quotation(s): 11

Code Family: Koalition Wirtschaft  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: Koalitionen  
Codes (2): Quotation(s): 5

Code Family: Koalitionen für Finanzen  
Codes (4): Quotation(s): 15

Code Family: Koalitionsbedarf  
Codes (4): Quotation(s): 7

Code Family: Koalitionsgrundlagen  
Codes (4): Quotation(s): 12

Code Family: Kommunikationsmängel  
Codes (3): Quotation(s): 3

Code Family: Kommunikationsprobleme  
Wiss. mit Politik  
Codes (7): Quotation(s): 16

Code Family: Kommunikationsstil  
Codes (4): Quotation(s): 7

Code Family: Konferenzen und Mitwirkung  
Codes (6): Quotation(s): 9

Code Family: konkrete Einflüsse  
Codes (10): Quotation(s): 14

Code Family: Konkurrenz  
Codes (5): Quotation(s): 16

Code Family: Konstruktive Lösungen  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: Kontakt-Zunahme  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: Kontakt schwierig  
Codes (5): Quotation(s): 9

Code Family: Kontakt zu Mitarbeitern  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Kontakt zur Leitung  
Codes (5): Quotation(s): 6

Code Family: Kontakte NRO verbessert  
Codes (10): Quotation(s): 24

Code Family: Kontaktmängel u. -enge  
Codes (18): Quotation(s): 31

Code Family: Koop Merkel u. W-Zeul  
Codes (1): Quotation(s): 12

Code Family: Koop\_wichtig  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Kooperation Merkel-NRO  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Kooperation und Konfrontation  
Codes (7): Quotation(s): 8

Code Family: Kooperationsmängel DBT-  
Ausschüsse  
Codes (3): Quotation(s): 6

Code Family: Kooperativ vs. konfrontativ  
Codes (5): Quotation(s): 5

Code Family: Koordination u. Austausch  
Ausschüsse  
Codes (3): Quotation(s): 6

Code Family: Koordinations-/Vernetzungsmangel  
Codes (6): Quotation(s): 8

Code Family: Kritik, Druck  
Codes (9): Quotation(s): 15

Code Family: kritische Kommunikation  
Codes (6): Quotation(s): 10

Code Family: L+A\_Kampagnen  
Codes (7): Quotation(s): 12

Code Family: L+ÖA\_Kampagnen  
Codes (4): Quotation(s): 5

Code Family: Lobby-Erfolge  
Codes (7): Quotation(s): 19

Code Family: Lobby-NGO und Unabhängigkeit  
Codes (1): Quotation(s): 3

Code Family: Lobbyarbeit für eigene  
Interessen  
Codes (1): Quotation(s): 4

Code Family: Lobbying  
Codes (3): Quotation(s): 7

Code Family: Lobbying mit Öffentlichkeitsarbeit  
Codes (6): Quotation(s): 7

Code Family: Macht  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Macht der BM W-Z  
Codes (5): Quotation(s): 6

Code Family: Macht der Exekutive  
Codes (3): Quotation(s): 3

Code Family: Macht der Fraktionen/Parteien  
Codes (4): Quotation(s): 6

Code Family: Macht der Medien  
Codes (1): Quotation(s): 2

Code Family: Macht der Wirtschaft  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Macht des AwZ  
Codes (1): Quotation(s): 2

Code Family: Macht des BMZ  
Codes (5): Quotation(s): 8

Code Family: Macht des HHA  
Codes (7): Quotation(s): 27

Code Family: Macht durch Geld in NRO  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: Macht im Kabinett  
Codes (3): Quotation(s): 7

Code Family: machtbewusst  
Codes (3): Quotation(s): 4

Code Family: Mangelnde Koordination  
mit NRO  
Codes (5): Quotation(s): 6

Code Family: Maßnahmenmängel der NGO  
Codes (13): Quotation(s): 19

Code Family: MdB-Bedarfe  
Codes (10): Quotation(s): 29

Code Family: MdB-Charakterisierung  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: MdB suchen Unterstützung  
Codes (4): Quotation(s): 4

Code Family: MdB u. NRO  
Codes (3): Quotation(s): 3

Code Family: MdBs Stiftungs-orientiert  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: mehr Wissenschaft suchen  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Merkel sucht Dialog insb. vor G8  
Codes (4): Quotation(s): 5

Code Family: Methode/Formen  
Codes (12): Quotation(s): 15

Code Family: Mittelanstieg  
Codes (13): Quotation(s): 21

Code Family: Mittelanstieg 16. WP  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: Mittelzuwachs Bildung Folge  
von NRO-Aktivität  
Codes (1): Quotation(s): 2

Code Family: Mobilisierung  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: negative Wirkung BM-W-Zeul  
Codes (3): Quotation(s): 15

Code Family: NGO-Größe  
Codes (3): Quotation(s): 4

Code Family: NGO-Kontakt zu HHA  
unzureichend  
Codes (3): Quotation(s): 9

Code Family: NGO-Kontaktmängel  
Codes (5): Quotation(s): 6

Code Family: NGO-Selbstkriik zu HHA  
Codes (3): Quotation(s): 8

Code Family: NGO und Subsidiarität  
Codes (3): Quotation(s): 12

Code Family: Nische  
Codes (6): Quotation(s): 6

Code Family: NRO-Aufgabe Konflikt mit  
anderen Lobbys suchen  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: NRO-Aufgaben  
Codes (6): Quotation(s): 13

Code Family: NRO-D anders als UK/US  
Codes (3): Quotation(s): 5

Code Family: NRO-Einfluss zugenommen  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: NRO-Erfolg  
Codes (4): Quotation(s): 12

Code Family: NRO-Erfolge  
Codes (8): Quotation(s): 17

Code Family: NRO-Inanspruchnahme  
Codes (10): Quotation(s): 63

Code Family: NRO-intern  
Codes (1): Quotation(s): 2

Code Family: NRO-Macht  
Codes (9): Quotation(s): 14

Code Family: NRO-Optimierung/ Professional.  
Codes (5): Quotation(s): 9

Code Family: NRO-Vernetzung  
Codes (4): Quotation(s): 5

Code Family: NRO-Zusammenarbeit mit  
Promis  
Codes (4): Quotation(s): 7

Code Family: NRO als Legitimationsquelle  
Codes (6): Quotation(s): 14

Code Family: NRO bei Konf./Delegationen  
Codes (7): Quotation(s): 13

Code Family: NRO berücksichtigen  
Machtverhältnisse  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: NRO brauchen Eigenständigkeit  
Codes (4): Quotation(s): 8

Code Family: NRO bringen sich über Exp. ein  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: NRO entpolitisiert  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: NRO fördert Stellenwert EZ  
Codes (5): Quotation(s): 14

Code Family: NRO füllen Rückzugslücken des Staa-  
tes  
Codes (1): Quotation(s): 4

Code Family: NRO im internat. Vergleich  
Codes (4): Quotation(s): 6

Code Family: NRO keine kommunikative Macht  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: NRO müssen konstruktiv  
arbeiten  
Codes (8): Quotation(s): 13

Code Family: NRO müssen kritisch bleiben  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: NRO müssen strukturell arbeiten  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: NRO u. BM-WZ  
Codes (6): Quotation(s): 36

Code Family: NRO u. BMZ  
Codes (23): Quotation(s): 32

Code Family: NRO u. Die Grünen  
Codes (3): Quotation(s): 6

Code Family: NRO u. G8  
Codes (7): Quotation(s): 10

Code Family: NRO u. HHA/BMF  
Codes (12): Quotation(s): 29

Code Family: NRO u. Legislative  
Codes (5): Quotation(s): 6

Code Family: NRO u. Opposition  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: NRO und EZ-Stellenwert-  
zunahme  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: NRO werden angehört  
Codes (4): Quotation(s): 15

Code Family: NRO wollen Parlament stärken  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: NRO\_Mittelanstieg  
Codes (3): Quotation(s): 5

Code Family: NRO\_sind wichtig  
Codes (5): Quotation(s): 7

Code Family: nur zur Kenntnis genommen  
Codes (4): Quotation(s): 12

Code Family: Nutzen der Expertise  
Codes (6): Quotation(s): 7

Code Family: O+B\_BMZ kontaktiert Obleute  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Obleute  
Codes (1): Quotation(s): 27

Code Family: ODA  
Codes (3): Quotation(s): 3

Code Family: ODA-Mittel-Koalition  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: ÖA  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: ÖA und Medienaufmerksamkeit  
Codes (10): Quotation(s): 20

Code Family: öffentlicher Auftritt und Lobbying  
Codes (3): Quotation(s): 3

Code Family: Partei-Unabhängigkeit förderlich  
Codes (2): Quotation(s): 10

Code Family: Parteinähe (einzelner) NRO  
Codes (5): Quotation(s): 5

Code Family: Personen adressieren  
Codes (7): Quotation(s): 19

Code Family: persönl. Draht zu  
Merkel/Schröder  
Codes (1): Quotation(s): 12

Code Family: persönl. Kontakte wichtig  
Codes (6): Quotation(s): 41

Code Family: persönlicher Kontakt wichtig  
Codes (1): Quotation(s): 36

Code Family: Perspektive geben  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: Politik statt NRO-Erfolg  
Codes (4): Quotation(s): 7

Code Family: Politiker in NGO-Vorständen/Beiräten  
Codes (5): Quotation(s): 7

Code Family: Positive Grundhaltung  
Codes (4): Quotation(s): 4

Code Family: Praxis statt Wissenschaft  
Codes (3): Quotation(s): 4

Code Family: prägnante Informationen  
Codes (3): Quotation(s): 6

Code Family: professionell, gut u. wichtig  
Codes (6): Quotation(s): 9

Code Family: Programme  
Codes (4): Quotation(s): 8

Code Family: Prominente einbinden  
Codes (3): Quotation(s): 6

Code Family: Prozesskenntnis  
Codes (6): Quotation(s): 9

Code Family: Prozesskenntnis Stiftungen  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Prozesskenntnis vorhanden  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: Prozesskenntnismangel  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Prozesskenntnisse  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Qualität der Arbeit  
Codes (5): Quotation(s): 8

Code Family: Reine Lobbyarbeit/Advocacy  
Codes (6): Quotation(s): 12

Code Family: relevante Personen adressieren  
Codes (8): Quotation(s): 21

Code Family: Rückzugslücke Staat  
Codes (1): Quotation(s): 4

Code Family: Schaltstellen  
Codes (1): Quotation(s): 27

Code Family: Schützenhilfe  
Codes (1): Quotation(s): 2

Code Family: sind vorhanden  
Codes (4): Quotation(s): 6

Code Family: sind wichtig  
Codes (4): Quotation(s): 10

Code Family: single issue Vorteil für Erfolg  
Codes (1): Quotation(s): 5

Code Family: Sonderrolle  
Codes (3): Quotation(s): 21

Code Family: Sonderrolle Kirchen wg.  
Bildungsarbeit  
Codes (1): Quotation(s): 3

Code Family: Sonderrolle Stiftungen  
Codes (6): Quotation(s): 14

Code Family: Spitzenkontakte wichtig  
Codes (3): Quotation(s): 3

Code Family: Stellenwert eher gering  
Codes (11): Quotation(s): 25

Code Family: Stellenwert EPol verbessert  
Codes (7): Quotation(s): 19

Code Family: Stellenwert EZ nicht Wahl-relevant  
Codes (5): Quotation(s): 14

Code Family: Stellenwert EZ und BMZ-Rangfolge  
Codes (3): Quotation(s): 31

Code Family: Stellenwert EZ und  
Kolonialerfahrung  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Stellenwert EZ/EPol –  
allgemeine Aussagen  
Codes (5): Quotation(s): 33

Code Family: Stellenwert EZ/EPol gering  
Codes (1): Quotation(s): 26

Code Family: Stellenwert EZ/EPol  
zugenommen  
Codes (4): Quotation(s): 9

Code Family: Stiftungen gefördert wg.  
Öffentlichkeitsnähe  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Stiftungen haben gute Kontakte zu  
Haushältern (HH)  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: thematische Enge  
Codes (4): Quotation(s): 5

Code Family: Unabhängigkeit  
notwendig/gewünscht  
Codes (3): Quotation(s): 4

Code Family: unterstellte Legitimation  
Codes (1): Quotation(s): 4

Code Family: Unterstützung von EZ-Politikern  
Codes (2): Quotation(s): 6

Code Family: Unterstützungsmangel  
(finan. u. polit.) epol. Bildung bei BMZ  
Codes (4): Quotation(s): 4

Code Family: VENRO-Vorteile  
Codes (5): Quotation(s): 9

Code Family: VENRO-Defizite  
Codes (9): Quotation(s): 11



Code Family: Verbandsnachteile  
Codes (5): Quotation(s): 8

Code Family: Verbandsvorteile  
Codes (12): Quotation(s): 29

Code Family: Verbesserungen  
Codes (13): Quotation(s): 43

Code Family: Verhinderung von  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: Vernetzung  
Codes (3): Quotation(s): 13

Code Family: Vertrauen  
Codes (1): Quotation(s): 7

Code Family: Vertrauensmangel bei NRO  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: Vor-Ort-Kenntnisse  
Codes (3): Quotation(s): 8

Code Family: vor Ort  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: Wahlkreis  
Codes (4): Quotation(s): 17

Code Family: Wahlkreisbasis der MdB  
ansprechen  
Codes (4): Quotation(s): 10

Code Family: 'watch dog'-Aufgabe  
Codes (3): Quotation(s): 7

Code Family: 'watch dog'-Funktion  
Codes (3): Quotation(s): 6

Code Family: WdE-Wahrnehmung abhängig von  
Rolle  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: WdE – irrelevant  
Codes (2): Quotation(s): 9

Code Family: WdE als Info-Basis  
Codes (4): Quotation(s): 10

Code Family: WdE als Marketing  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: WdE hilfreich  
Codes (5): Quotation(s): 14

Code Family: WdE und BMZ  
Codes (4): Quotation(s): 19

Code Family: WdE und Parlamentarier  
Codes (2): Quotation(s): 16

Code Family: WdE verbesserbar  
Codes (3): Quotation(s): 9

Code Family: wenn konstruktive Lösungen  
Codes (5): Quotation(s): 7

Code Family: Wer  
Codes (12): Quotation(s): 18

Code Family: wg. Kenntnis vor Ort  
Codes (3): Quotation(s): 8

Code Family: wichtig für Einfluss  
Codes (2): Quotation(s): 3

Code Family: Wichtigkeit Netzwerke  
Codes (3): Quotation(s): 13

Code Family: Wie  
Codes (9): Quotation(s): 12

Code Family: Window  
Codes (2): Quotation(s): 4

Code Family: Window Regierungswechsel  
Codes (2): Quotation(s): 6

Code Family: Wissen generieren  
Codes (1): Quotation(s): 2

Code Family: Wissenschaft ist unabhängig  
und aktiv  
Codes (5): Quotation(s): 7

Code Family: Wissenschaft und EPol  
Codes (9): Quotation(s): 11

Code Family: Z\_Konferenzen  
Codes (2): Quotation(s): 5

Code Family: zeitgerechte Information  
Codes (3): Quotation(s): 11

Code Family: ZG\_Definition  
Codes (1): Quotation(s): 1

Code Family: ZG\_NRO füllen Rückzugslücken des  
Staates  
Codes (1): Quotation(s): 4

Code Family: Zielgruppennähe  
Codes (1): Quotation(s): 5

Code Family: Zu eng, zu wenig konkrete  
Angebote  
Codes (7): Quotation(s): 11

Code Family: zu MdB und Mitarbeitern  
Codes (6): Quotation(s): 36

Code Family: zu Partei u. Fraktion  
Codes (2): Quotation(s): 2

Code Family: Zugang zu politischen Spitzen  
Codes (9): Quotation(s): 19

Code Family: Zugehörigkeit Verband  
Codes (6): Quotation(s): 13

Code Family: zum BMF  
Codes (5): Quotation(s): 11

Code Family: Zunahme finanzieller Förderung  
Codes (3): Quotation(s): 6

Code Family: Zunahme Netzwerke  
Codes (3): Quotation(s): 3

Code Family: Zunahme Stellenwert EZ durch NRO  
Codes (4): Quotation(s): 8

Code Family: Kontakt zur Leitung  
Codes (5): Quotation(s): 6

Code Family: Zweigleisigkeit  
Codes (2): Quotation(s): 26

## 9.4 ANHANG 4: Liste aller Codes der Inhaltsanalyse der Interviews

---

HU: HU Ausw-2015-1.Leonie  
File: [F:\Diss\_Leo\_Interviews\Interviewtranskriptionen\HU Ausw-2015-1.Leonie.hpr6]  
Date/Time: 2016-09-26 10:24:45

---

- |   |   |
|---|---|
| 001 Stellenwert über Bildung verbessern                   | 066 Einfluss mit Verband besser                           |
| 002 epol Bildung im BMZ nicht aktiv gefördert             | 067 Einzel-NRO schneller als Verband                      |
| 003 BK regelmäßiger Dialog mit Kirchen                    | 068 kurze Papiere und Gespräche sind besser als Berichte  |
| 004 Dialog BK neu regelhaft                               | 069 Kirchen haben Wirkung durch klare Botschaften         |
| 005 Schröders Interesse an EPol aus Machtgründen (UN)     | 070 Expertise Voraussetzung für Einfluss                  |
| 006 BK kontaktiert nicht aktiv (?)                        | 071 NRO-Expertise unverzichtbar                           |
| 007 BK sucht Praktiker statt Wissenschaft                 | 072 Expertise findet Gehör                                |
| 008 Merkel offen für EZ                                   | 073 Expertise wichtig                                     |
| 009 Merkel G8-Erfolg für Eigendarstellung gesucht         | 074 Kompetenz und Respekt                                 |
| 010 Merkel durch NRO sensibilisiert für EZ                | 075 Kontakt über Name, dann Expertise                     |
| 011 Merkel Gespür für globale Verantwortung               | 076 Stellenwert EZ  |
| 012 BM W-Z und Merkel sowie Schröder                      | 077 Kontakt zu BM Leitung wg. HH                          |
| 013 BM W-Z hat VENRO genutzt                              | 078 Koalitionen wichtig                                   |
| 014 BM W-Z „neues Denken“ Regierung etabliert             | 079 Kooperation und Konfrontation für NRO wichtig         |
| 015 BM W-Z starker Gut-Mensch-Ansatz                      | 081 Projektarbeit an der Basis und Lobbying wichtig       |
| 016 BM W-Z ungeschickt gegenüber HHA                      | 082 Lobbyarbeit stärker, wenn öffentlicher Auftritt gut   |
| 017 HHA kritisch zu BM W-Z                                | 083 Lobbyarbeit permanent                                 |
| 018 BM W-Z fördert NRO                                    | 084 Kanzleramt ist wichtig                                |
| 019 BM W-Z fördert NRO in Delegationen                    | 085 Machtzentralen erreichen                              |
| 020 BM W-Z hat ZG nicht ausreichend Macht gegeben         | 086 MdB-Info muss kurz und klar sein                      |
| 021 BM W-Z „streitbar mit allen“                          | 087 Kontakte ins Parlament entscheidend für Einfluss      |
| 022 BM W-Z durchsetzungsstark                             | 088 MdBs brauchen konkret Nutzbares                       |
| 023 BM W-Z nicht delegierend                              | 089 NRO adressieren unzureichend                          |
| 024 BM W-Z kritiksensibel                                 | 090 NRO mangelt es an Ablaufkenntnis                      |
| 025 BM W-Z sucht/hat Unterstützung durch NRO              | 091 NRO zu konfrontativ                                   |
| 026 BM W-Z hat NRO genutzt für Fortschritte               | 092 NRO zu einseitig                                      |
| 027 Förderung NRO durch BM W-Z                            | 093 NRO zu wenig kreativ                                  |
| 028 BM W-Z „sichtbarer“                                   | 094 aktive Politiker in Beiräten positiv                  |
| 029 Umbruch durch BM W-Z                                  | 095 Bedarfsanalyse bei MdBs                               |
| 030 Politische Leitung hört, was NRO sagen                | 096 Fordern mit konstruktiven Vorschlägen                 |
| 031 BMZ positive Grundhaltung zu NRO                      | 097 Kommunikationsstil muss konstruktiv sein              |
| 032 Merkel mit NRO vor Gipfel                             | 098 NRO-Inputs müssen kurz und zeitgerecht sein           |
| 033 geschätzte Gesprächspartner                           | 099 NRO-Aussagen müssen (wiss.) belastbar sein            |
| 034 BMZ-Fachebene sucht Kontakt wg. Inhalt                | 100 NRO brauchen Prozesskenntnis                          |
| 035 Gespräche mit NRO zu Accra und Doha                   | 101 NRO müssen persönl. Stil erfassen                     |
| 036 Fachgespräche über ODA                                | 102 NRO-Einfluss erschwert, wenn nicht passgenau          |
| 037 Haushälter adressieren                                | 103 BMZ braucht NRO-Expertise                             |
| 038 Haushälter persönlich ansprechen                      | 104 Einfluss auf Politik durch große NRO                  |
| 039 NRO-Gespräche mit BM-Leitungen                        | 105 NRO machen bedarfsgerechte Angebote                   |
| 040 BMZ: kein Druck auf NRO                               | 106 NRO-Einfluss besser, wenn Parteiopenheit              |
| 041 BMZ-Leitung sucht Kontakt wg. Legitimation            | 107 NRO-Massen garantieren nicht Einfluss                 |
| 042 NRO fördern Dialog                                    | 108 Politik in NRO-Beiräten sinnvoll                      |
| 043 strukturierter Austausch NRO – Staat                  | 109 politische Vertretung in NRO nicht bedeutsam          |
| 044 BMZ kontaktiert Obleute                               | 110 Vernetzung intersektoral wichtig für Einfluss         |
| 045 BMZ-Austausch im Verlauf zugenommen                   | 111 Netzwerke wichtig                                     |
| 046 Dialog NRO-BMZ seit 1992                              | 112 Vernetzung verbessert Gehörtwerden                    |
| 047 BMZ muss Vertrauen schaffen                           | 113 Austausch Arbeitsebene wichtig                        |
| 048 BMZ sucht strukturiert Austausch                      | 114 gute Arbeit und pers. Kontakte wichtig                |
| 049 Kooperation NRO BMZ                                   | 115 Vertrauen ist wichtig                                 |
| 050 regelmäßiger Austausch individuell                    | 116 Prozesskenntnis                                       |
| 051 BM Spranger kritisch zu NRO                           | 117 Sonderrolle Kirchen wg. Expertise                     |
| 052 Einfluss durch Info über internationale Entwicklungen | 118 Kirchen kommunizieren „klüger“                        |
| 053 Einfluss NRO auf G8 relativ gering                    | 119 Prozesskenntnis Kirchen                               |
| 054 sind schon überzeugt                                  | 120 Sonderrolle Stiftungen                                |
| 055 Einfluss auf Bevölkerung D                            | 121 Legitimation  |
| 056 Einfluss auf Entscheider                              | 122 Ansprache muss verständlich sein (z.B. kein Englisch) |
| 057 Einfluss auf MdB größer als auf BMZ                   | 123 Austausch regelmäßig wichtig                          |
| 058 Einfluss Menschen vor Ort                             | 124 Einfluss setzt Analyse der Entscheider voraus         |
| 059 Einfluss vor Ort                                      | 125 Einfluss, wenn zeitgerechter Kontakt                  |
| 060 Erfolg weil „Chefsache“                               | 126 Information muss bedarfsgerecht sein für Einfluss     |
| 061 Kanzler/in-Engagement wg. pos. Presse                 | 127 Information muss zeitgerecht sein                     |
| 062 Kanzler-Engagement wg. Wähler                         | 128 Kritik statt Lob negativ                              |
| 063 Kanzler-Engagement Köln als Profilierung              | 129 Sachziele entscheidend                                |
| 064 Dialog, strukturierter                                | 130 Window Regierungswechsel                              |
| 065 relevante Adressaten erreichen                        | 131 Zugang verbessert Einfluss                            |

- 132 Prozesskenntnis Stiftungen
- 133 VENRO-Gründung als Ansprechpartner durch BMZ unterstützt
- 134 Verbandsvorteil „Zugang“
- 135 Verbandsvorteil Expertise
- 136 VENRO-Gespräche im Bundestag zu HH
- 137 VENRO-Kontakt Haushälter
- 138 Verbandsbindung gibt Schlagkraft
- 139 VENRO-Aussagen haben Gewicht
- 140 Aufmerksamkeit durch Promis
- 141 Prozesskenntnis VENRO
- 142 kleine NRO können Vordenker sein für pol. Prozesse
- 143 NRO-Aktivität plus Verbandsaktivität
- 144 Verband statt Zersplitterung der NRO
- 145 VENRO nicht unprofessioneller als andere
- 146 VENRO ist eher kooperativ (wie die Kirchen)
- 147 Verband aktuell nicht hilfreich
- 148 Verband ist kompliziert und gemäßigt
- 149 Verbandsbindung als „Domestizierung“
- 150 Eigeninteressen vs. Verbandsinteressen
- 151 Einfluss auch ohne Verband möglich
- 152 Einzel-NROs statt Verband ermöglicht mehr Information
- 153 Image statt Verband
- 154 Kompetenz statt Verband
- 155 Legitimation durch Verbandsmitgliederzahl
- 156 VENRO – moderat und nicht akzentuiert
- 157 Verband stabiler, Tiefgang, Vertrauen
- 158 Verbandsbindung nicht wichtig
- 159 Verbandsbindung zur Verankerung
- 160 Einfluss-Rangfolge: Medien, TO, Gespräche
- 161 Erfolg/Einfluss durch Verhinderung
- 162 Einfluss als Perspektive geben
- 163 MdB „Input“ statt Einfluss
- 164 Mittelzuwachs kein Erfolgskriterium
- 165 Definition Erfolg
- 166 Einfluss als Verhinderung von ...
- 167 Einfluss nicht messbar
- 168 Einfluss nur negativ messbar
- 169 Einfluss-Definitionen
- 170 Einfluss-Indikatoren (Zitate, Berichte etc.)
- 171 Einflussnahme oft nicht direkt erkennbar
- 172 Einflusszunahme schwierig zu beurteilen
- 173 Gehörtwerden statt Einfluss
- 174 Gespräch nicht gleich Einfluss
- 175 indirekter Einfluss = Richtungseinfluss
- 176 sich Gehör verschaffen statt Einfluss
- 177 Gespräche wichtigstes Mittel
- 178 Druck durch Kritik statt Fachwissen
- 179 NRO-Gipfelbegleitung bewusstseinsbildend
- 181 NRO bringen sich über Expertise ein
- 182 Einfluss durch Expertise und Organisiertheit
- 184 Druck wichtiger als finanzpolitisches Fachwissen
- 185 BK in Austausch mit konstr. NROs
- 186 Lobbyarbeit für Finanzen wichtiger als Kampagnen
- 187 Einfluss durch Gesprächs-Lobbying
- 188 Einfluss über Lobby und Gespräche
- 189 Lobbygespräche statt Medien
- 190 Öffentlichkeitsarbeit ist wichtig
- 191 Einfluss durch Macht
- 192 MdB durch Wahlkreis bestimmt
- 193 NRO-Einfluss auf öffentl. Meinung über Medien
- 194 NRO-Einbindung in Delegationen wichtig
- 195 NRO zielen auf Ausschüsse zum Expertise-Nachweis
- 196 NRO-Einfluss in EPol über Kampagnen
- 197 Prominenz gut für Zugang
- 198 Promi-NRO bekommen mehr Aufmerksamkeit und Zugang
- 199 NRO sollten ehem. MdBs gewinnen
- 200 NRO-Einbindung in Delegationen nicht sinnvoll
- 201 NRO-Konferenzbegleitung nicht hilfreich
- 202 kritische Öffentlichkeit NRO
- 203 Personen wichtiger als Strukturen
- 205 persönl. Kontakte wichtig
- 206 persönliche Beziehung nicht entscheidungsrelevant
- 207 Kirchen haben Druckpotenzial
- 208 Einfluss über pol. Spitzen-Kontakte
- 209 BMZ fürchtet Kritik
- 210 Druck auf Regierung wg. Vertragstreue
- 211 Einfluss durch Aufmerksamkeit oder Druck
- 212 Einfluss durch Beharren
- 213 Einfluss durch Bestärkung
- 214 Einfluss durch Information
- 215 Einfluss durch Kampagnen oder Gespräche
- 216 Einfluss durch Künstler-Effekte
- 217 Einfluss durch Professionalität
- 218 Einfluss durch Prozesskenntnis
- 219 Einfluss durch WdE-Bericht
- 220 Einfluss nicht über Konferenzen
- 221 Einflussnahme, Formen der
- 222 Instrumente der Lobbyarbeit
- 223 Instrumenten-Mix wichtig
- 224 Kampagnen für Einfluss überflüssig
- 225 Konfrontation für Problembewusstsein
- 226 NRO sind ‚watch dog‘
- 227 Einfluss NRO auf Entscheidungen sehr selten
- 228 keine Haltungsänderung Regierung infolge NRO
- 229 NRO und Kirchen kaum Einfluss auf BMF und HHA
- 230 NRO haben keinen Einfluss
- 231 NRO-Förderung politisch gewollt, kein NRO-Effekt
- 232 Einfluss neg. Beispiel
- 233 NRO-Einfluss auf G8
- 234 Heiligendamm als Einfluss-Beispiel
- 235 Lobbyarbeit und Kampagne bei Entschuldung
- 236 Beispiel Lobbyarbeit NRO
- 237 Erfolg der NRO-Lobbyarbeit
- 238 NRO-Erfolg Stärkung ZG durch Politik
- 239 Kontakt BMF-Spitze als Lobbyerfolg
- 240 Gehör verschaffen hat zugenommen
- 241 AIDS als Bspl. für Druck-Erfolg
- 242 Einfluss in Länderrunde
- 243 Einfluss pos. Beispiel Soz. Sich. 2009
- 244 Einfluss-Bspl. Nicht-Finanzierung
- 245 Einfluss: Lobbytätigkeit nat. und internat. Themen
- 246 AWZ-Einfluss auf Programme
- 247 Einfluss auf Agenda
- 249 Einfluss auf Entscheidung
- 250 Einfluss auf EZ-Zielgebiete
- 251 Einfluss auf Haltung
- 252 Einfluss auf Programme
- 253 Einfluss-Dimensionen (agenda, HH, Haltungen, Haltungen internat.)
- 254 Expertise zur Versachlichung
- 255 Kompetenz als Kriterium für Beteiligung
- 256 NRO-Expertise durch Zugänge vor Ort
- 257 NRO-Expertise wird geschätzt
- 258 Regierung braucht Expertise
- 259 Einfluss: Vor-Ort-Erfahrung in die pol. Diskussion einbringen
- 260 große NRO wichtige Experten
- 261 Rolle der Durchführungsorgane
- 262 Rolle Durchführungsorgane
- 263 EPol politisch konsensfähiger
- 264 Stellenwert EPol auch an HH ablesbar
- 265 Graben EZ zu Haushalt
- 266 Koalition BMZ-Fachebene mit NRO zur Stärkung BMZ
- 267 BMZ in Regierungshierarchie unten
- 268 MdBs im Wahlkreis nicht mit EPol wählbar
- 269 Stellenwert EPol unter MdBs
- 270 NRO-Beitrag zu Stellenwertzunahme
- 271 BMZ nutzt NRO zur Aufwertung in Regierung
- 272 Einfluss auf Stellenwert EZ auch durch kleine NRO
- 273 AwZ Besetzung aus 2. Linie
- 274 Stellenwert EPol in Regierung durch BM W-Z verbessert
- 275 Stellenwert EPol größer durch Terrorismus (9/11)
- 276 Stellenwert EZ in Regierung nicht verändert
- 277 Stellenwert EZ zugenommen

278 Basisarbeit (im Wahlkreis) mühsam  
 279 EPol im Wahlkreis nicht verkaufbar  
 280 EPol-Basis nicht im Wahlkreis  
 281 AwZ persönlich motiviert  
 282 EPol braucht neue Botschaften  
 283 EZ in UK und F historisch anderer Stellenwert  
 284 Stellenwert EPol bei Bürgern Theorie und Praxis  
 285 Stellenwert EPol in D „vorhanden“  
 286 Stellenwert: praktische EZ verständlicher für Bürger  
 287 Stellenwert-Begründung  
 288 Mittelanstieg Bildung ab 2000 durch P statt BMZ  
 289 ePol Bildung zu wenig gefördert  
 290 Mittelanstieg unter schwarz-rot  
 291 BM W-Z hat NRO nicht gut finanziell gefördert  
 292 BM W-Z wollte NRO finanziell fördern  
 293 BM W-Z und ODA  
 294 keine regelmäßigen Treffen zu E-Finanzierung  
 295 BMF-Kontakt schwierig  
 296 NRO wirken auf HH, AWZ, BM wg. Haushalt ein  
 297 Window Schuldenerlass Gleneagles  
 298 BMF muss adressiert werden  
 299 kein direkter Einfluss bei HHA festgestellt  
 300 Einfluss pos. Beispiel  
 301 Gleneagles als Einfluss-Beispiel  
 302 Köln 1999 als Einfluss-Beispiel  
 303 Bildungsarbeit erfolgreich gefordert  
 304 Einfluss auf Finanzmittel  
 305 BMF nicht an NRO interessiert  
 306 BMF nicht an EPol interessiert  
 307 ODA-Koalition NRO, AWZ, BMZ  
 308 Mittelanstiege durch Druck der Koalitionen  
 309 Veröffentlichungen zu ODA  
 310 BMZ: Druck auf NRO mit Finanzen  
 311 BMF ist Hürde  
 312 Mittelzuwachs Bildung durch NRO  
 313 Mittelanstieg 2005-9 kein NRO-Effekt  
 314 BMZ hat NRO für HH nicht genutzt  
 315 ODA mehr durch G8 als durch NRO bestimmt  
 316 Mittelerhöhung durch P wg. NRO  
 317 NRO-ÖA nicht BMZ-gefördert  
 318 BMF anerkennt NRO-Expertise nicht  
 319 BMF-Kontakt langsam besser  
 320 Kirchen gefördert, wo kein BMZ-Zugang  
 321 Förderung Kirchen unangemessen (hoch)  
 322 Kirchen gefördert wg. Ortsnähe  
 323 Kirchen gefördert wg. Verlässlichkeit  
 324 Sonderrolle Kirchen Förderung  
 325 Mittelanstieg unter Rot-Grün gering  
 326 Mittelanstieg Bildungsarbeit  
 327 BMZ sucht Unterstützung bei NRO für Finanzierung  
 328 Gleneagles 2005  
 329 Köln 1999  
 330 Mittelzuwachs von Rot-Grün gewollt  
 331 ODA-Ziel aufgegeben 2001  
 332 Entschuldung auch ohne NRO-Einfluss  
 333 Schuldenerlass Köln Erfolg der NRO  
 334 Einfluss NRO auf Schulden-Thema  
 335 Entschuldung wesentlich von NRO beeinflusst  
 336 politische Veränderung bei Entschuldung durch Reg.Wechsel  
 337 Rot-Grün internat. positiv zu Entschuldung  
 338 Schuldenerlass vor 1999 nicht gewünscht  
 339 NRO abgedrängt in Heiligendamm  
 340 Heiligendamm  
 341 HHA wichtig  
 342 Haushälter haben kein Sachinteresse  
 343 HH und EPol kein Graben  
 344 Schwelle zu Haushältern sehr hoch  
 345 HHA wichtiger als AWZ  
 346 Kontakt zu HH-Leuten nicht auf Arbeitsebene  
 347 HHA macht keine Anhörungen  
 348 Kontakt zu HHA schwierig  
 349 HHA will angemessen angesprochen werden  
 350 Haushälter an NRO-Vorgesprächen interessiert

351 Haushälter (in kl. Fraktionen) haben Zeitmangel  
 352 Haushälter agieren „zufällig“  
 353 Haushälter an NRO wenig interessiert  
 354 Haushälter Corps-Geist  
 356 Koalitionen mit BM W-Z  
 357 Koalition EPol und NRO wichtig  
 358 Kooperation statt Konfrontation  
 359 Koalition HHA mit BMF  
 360 Koalition BMZ und MdB  
 361 fehlende Koalition NRO, Wiss. Medien  
 362 Koalition BMZ mit NRO  
 363 Koalition NRO zu AwZ  
 364 Koalitionen BMZ und NRO sind Ritual  
 365 Koalition BMZ mit Kirchen  
 366 Koalition Kirchen und BMZ  
 367 Koalition BMZ und BMF nach Wahl  
 368 Koalition BMZ mit Wissenschaft  
 370 Schützenhilfe  
 371 Akteure außerhalb EZ ansprechen  
 372 EPol haben gemeinsame Überzeugungen  
 373 Koalition AwZ über Parteigrenzen  
 374 Koalition Wirtschaft  
 375 Koalitionen  
 376 Koalitionen in der Fraktion  
 377 Koalitionen zur Eigenstärkung  
 378 Kontakt muss über eigene Gruppe hinausgehen  
 379 Rückendeckung Leitung für Koalitionen wichtig  
 380 Erfahrung Zusammenarbeit langjährig (HOVEN)  
 381 Kooperation durch Konfrontation  
 382 Kooperation für Lösungen  
 383 Kooperation – strategisch mit Opposition  
 384 Kooperation NRO – Merkel zu Heiligendamm  
 385 Kooperation der NROs wichtig trotz Eigeninteresse  
 386 Kooperation NRO und Grüne  
 387 Kooperationsrunden BMZ mit NRO als Ritual  
 388 Regierung kooperiert mit NRO  
 389 anlassbezogene Treffen als neue Entwicklung  
 390 Kooperation NRO und Wissenschaft  
 391 Austausch NRO und AWZ intensiv  
 392 Kooperation wichtig  
 393 erfolgreiches Lobbying braucht auch Druck  
 394 Lobbyinstrument Anhörung wichtig  
 395 Lobbyarbeit EPol wirksam  
 396 Lobbyinterventionen in der Haushaltsberatung  
 397 Lobby braucht Expertise und Bündnis  
 398 Wirtschafts-Lobby hat direkten Kontakt  
 399 erfolgreiche NRO-Kampagne  
 400 Lobby-Unterschiede EU und D  
 401 Lobbyarbeit, gute, braucht Kontakt zu EPol und HH  
 402 Kontakt Mitarbeiter MdB wichtig für Lobbyarbeit  
 403 Lobbyarbeit, Formen  
 404 Kampagnen und Kontinuität (durch Verbände)  
 405 Einfluss als pressure group  
 406 Kampagnen manchmal negativ  
 407 Kampagnen-Erfolg  
 408 EZ-NRO immer Advocacy-Arbeit  
 409 Kampagnen müssen strukturelle Aspekte ansprechen  
 410 Kampagnen-Bewertung (–, +, bewusstmachend)  
 411 Kampagnen-Ziele/-einsätze  
 412 Single-issue-Vorteil für Erfolg  
 413 Lobby-NRO erfolgreicher  
 415 EPol präsenter wg. Prominenten-Engagement  
 416 Öffentlichkeitsarbeit und Pressearbeit notwendig  
 417 Politik achtet auf Öffentlichkeit  
 418 Lobbyarbeit für eigene Interessen  
 419 BMZ fragt NRO-Expertise nur an, wenn nicht stört  
 420 BMZ zwei Herzen  
 421 Machtinteressen HHA  
 422 Macht des HHA  
 423 HHA bedeutsamer als Plenum  
 424 Koalition: Kritik NRO mit Opposition leichter  
 425 Lobbyarbeit Exekutive wichtiger als Parlament  
 426 Macht der Fraktionen  
 427 Macht der Parteien

- 428 Machtbedürfnis der Exekutive gg. Parlament  
429 Machtverschiebung aus Parlament  
430 MdBs gut ausgestattet, behindert durch Fraktionszwang  
431 Medien haben Macht  
432 NRO nicht mächtig genug zur Themendurchsetzung  
433 Konkurrenz Durchführungs-Organisationen zu NRO  
434 Macht innerhalb NRO durch Geld  
435 NRO als fünfte Säule der Macht  
436 NRO berücksichtigen Machtverhältnisse  
437 Kontakt durch Parteinähe  
438 Entscheidungen unter wenigen Augen  
439 Kontakte zur Spitze hilfreich  
440 Graben BMF vs. Regierung  
441 Machtvorstellungen des BMZ  
442 AWZ-Rolle ohne Gesetze schwach  
443 BMZ schwächer als BMF  
444 Einfluss endet bei Macht  
445 Konkurrenz der Regierungen macht Druck  
446 Macht der Wirtschaft  
447 Macht Hierarchie-abhängig  
448 Machtinteresse BMF  
449 Window-Vorbereitung 1998 im BMZ  
450 Verband für Politiker attraktiv  
451 MdB erwartet Expertise  
453 MdB Macht-orientiert  
454 MdB muss im Wahlkreis erreicht werden  
455 MdB brauchen Erfahrungen aus Wahlkreis  
456 Fachpolitiker zu wenig Wirkungskontrolle  
457 NRO nutzen Merkel-Angebot zu wenig  
458 NRO müssen anbieten statt/und fordern  
459 Lobbyanalyse NRO defizitär  
460 NRO müssen professioneller werden in Lobbyarbeit  
461 NRO (manche) haben Berührungängste  
462 NRO-Gespräche oft zu wenig konkret  
463 NRO müssen Adressaten erweitern  
464 NRO-Strategien müssen aktualisiert werden  
465 NRO haben zu viel Spezialisierung  
466 NRO müssen „Nische“ verlassen  
467 NRO müssen aus 'Biotop' kommen  
468 NRO zu wenig finanzpolit. Kompetenz gg. HHA  
469 NGO haben zu wenig Kontakt zu HH  
470 NRO haben HHA zu wenig „auf dem Schirm“  
471 NRO müssen HH-Politiker stärker adressieren  
472 NRO entpolitisiert  
473 NRO brauchen bessere Außendarstellung  
474 NRO muss Atmosphäre für ÖA nutzen  
475 NRO-Kampagnen zu wenig „strukturell“ ausgerichtet  
476 NRO ‚watch dog‘-Funktion nicht ausgefüllt  
477 NRO nutzen Wiss. zu wenig  
478 NRO denken (gesellschaftlich) zu eng  
479 NRO denken zu konservativ  
480 NRO denken zu wenig strukturell  
481 NRO muss mehr Action machen  
482 NRO müssen kritisch bleiben  
483 NRO nicht realitätsnah  
484 NRO sind nicht neutral  
485 NRO-D zu wenig konstruktiv  
487 NRO-Forderungen zu diffus  
488 NRO Aufgabe Konflikt mit anderen Lobbys suchen  
489 Mangel an NRO-Koordination  
490 Vernetzung international der NRO (zu) spät  
491 Einfluss internat. Akteure größer als NRO  
492 EPol-NRO müssen sich thematisch erweitern  
493 Kontaktmangel Fachebene zu BMF  
494 Wächterfunktion vs. like minded  
495 Vertrauen NRO und BMZ zu gering  
496 NRO von AA angehört bei Rot-Grün  
497 NRO int. haben konstruktiven Dialog mit Politik  
498 NRO-Dialog Haushälter  
499 NRO-Kontakte zu Reg. und Parla. gleich gut  
500 Einfluss der NRO durch Vorhandensein  
501 BMZ anerkennt NRO-Rolle nat. und internat.  
502 NRO beeinflusst parlamt. Anfragen  
503 Einfluss größer, wenn NRO groß  
504 NRO Erfolge und Misserfolge  
505 NRO gaben entscheidende Impulse in E-Ländern  
506 NRO werden (an)gehört  
507 Parlament bewertet NRO-Arbeit positiv  
508 NRO tragen Themen in die Gesellschaft  
509 NRO sind Informationspool  
510 Zielgruppen-Nähe liefert Erfahrung für D  
511 NRO lästig für Nicht-BMZ  
512 BMZ fördert NRO-Bildungsarbeit wg. Öffentlichkeit  
513 NRO-Kontakt zu HHA-Vorsitz „Sensation“  
514 NRO starke Akzeptanz bei GRÜNEN  
515 NRO Lobby-Mix vernünftig  
516 NRO müssen pol. Druck erzeugen  
517 NRO haben Ansprechpartner im Parlament  
518 NRO-Ziele: advocacy oder Projekte  
519 NRO und Medienmacht  
520 EPol braucht NRO und Öffentlichkeit  
521 NRO müssen mobilisieren  
522 NRO nutzen Medien  
523 Promi-NRO weniger gesellsch. verankert  
524 NRO keine komm. Macht  
525 Konkurrenz der NRO bzw. in der Lobbyarbeit  
526 Kooperation MdB mit NRO  
527 NRO wollen Parlament stärken  
528 NRO unprofessionell engagierte „Plauderer“  
529 NRO zur Komm. von int. Konferenzen nicht geeignet  
530 NRO klassisch vs. Consulting-NRO  
531 NRO füllen Rückzugslücken des Staates  
532 NRO-Nähe der Parteien  
533 VENRO innen vs. außen  
534 politische Förderung NRO  
535 Kooperation AA mit Wiss. und NRO  
536 BMZ bittet NRO um öffentlichen Druck  
537 BMZ an NRO-Positionen nicht interessiert  
538 NRO nicht Sprachrohr der Regierung  
539 NRO und Interessenskollision  
540 NRO sind politisch neutral  
541 BMZ diskutiert zu grundsätzlich, NRO praktischer  
542 NRO erscheinen glaubwürdiger als Regierung  
543 NRO muss nat. Pol. mit internat. Entwicklung verknüpfen  
544 NRO-Aufgabe Agenda setting  
545 NRO müssen E-Politiker unterstützen  
546 NRO Funktion Problem aufzeigen  
547 NRO-Aufgabe: nationaler Politikübersetzer  
548 NRO-Aufgabe: Wissen generieren  
549 NRO sollten international nicht Regierung „vertreten“  
550 NRO haben ‚watch dog‘-Funktion  
552 Definition NGO  
553 NRO D nicht stark i. V. UK  
554 NRO Deutschland eher konfrontativ  
555 NRO durch WB gefördert  
556 NRO Unterschiede D zu UK (Lobby und Programm)  
557 NRO wichtig wg. Bildungsarbeit Inland  
558 NRO leisten viel mehr als Reg. für Bildung  
559 NRO professionell mit Problemaufriss und Lösung  
560 NRO leisten pos. Beitrag zu Stellenwert EZ  
561 NRO nutzen Medien geschickt  
562 NRO haben komm. Macht  
563 NRO haben klare Ziele  
564 NRO haben Zielgruppen-Nähe  
565 NRO kompetent  
566 NRO sind glaubwürdig  
567 BMZ hält NRO intern. auf Distanz  
568 BMZ beachtet international verknüpfte Gruppen  
569 Vernetzung international hilft BMZ  
570 intern. Kontakte fördern Ansehen bei Regierung  
571 internationale Vernetzung international wichtig  
572 Vernetzung international (wichtig für Einfluss; interessiert national wenig)  
573 Obleute und Berichterstatter als Schaltstelle  
574 MdB-Eitelkeit nutzen  
575 Konkurrenz B-Minister W-Z und Eichel

576 Kontakte fraktionsintern wichtig  
 577 Einfluss Einzelner beachtlich  
 578 strukt. Austausch zwischen Ausschüssen nicht möglich  
 579 mangelnde Koordination der DBT-Ausschüsse  
 580 NRO haben Abläufe im Blick  
 581 Kirchen – Kontakt zu Kanzlerin  
 582 Kirchen haben konstruktiv BM W-Z unterstützt  
 583 Kirchen-Gespräche mit HH/BMF  
 584 Kirchen-BMZ-Gespräche positiv  
 585 Koalition der kirchlichen NRO  
 586 Sonderrolle Kirchen wg. Bildungsarbeit  
 587 NRO-Einfluss lange durch Kirchen  
 588 Strategieunterschied Kirchen zu Stiftungen  
 589 Einfluss Kirchen relativiert sich  
 590 Sonderrolle Kirchen wg. finanz. Unabhängigkeit  
 591 Kirchen (kathol.) haben z.T. unangemessene Ziele  
 592 Kirchen altruistisch in Forderungen  
 593 Kirchen überbewertet  
 594 Sonderrolle Kirchen  
 595 Sonderrolle Kirchen durch Legitimation  
 596 Sonderrolle Kirchen wg. Wählerschicht  
 597 Fachpolitik vs. Haushaltspolitik  
 598 Sonderrolle Kirchen wg. Langjährigkeit  
 599 DBT-Ausschüsse müssten kooperieren  
 600 Stiftungen haben gute Kontakte zu HH  
 601 Stiftungen gefördert wg. Öffentlichkeitsnähe  
 602 MdBs Stiftungs-orientiert  
 603 Mitwirkung NRO bei WB-IWF-Tagungen ab Mitte 90er  
 604 VENRO: Kritik keine gute Komm.strategie  
 605 VENRO Mitglieder-abhängig  
 606 VENRO weniger fokussiert wg. Breite der Themen  
 607 VENRO zu wenig Führung  
 608 VENRO sollte wiss. Dialog suchen  
 609 VENRO hat Zeit-„Korridore“ nicht gut erreicht  
 610 VENRO ist Kirchen-dominiert  
 611 VENRO Leib ohne Beine  
 612 VENRO muss aktiver werden  
 613 VENRO muss Basis verbreitern  
 614 VENRO muss sich besser inhaltlich organisieren  
 615 VENRO stellt nicht die wichtigen Fragen  
 616 VENRO zu smooth, angepasst  
 617 VENRO leistet gute Arbeit  
 618 VENRO als Vertreter-Funktion wichtig  
 619 VENRO als ZG wichtig  
 620 VENRO professionell  
 621 NRO-Expertise zunehmend angehört  
 622 NRO-Kontakt zu HH zugenommen  
 623 Regierungswechsel ändert Koop. mit NRO kaum  
 624 NRO mehr Einfluss unter Rot-Grün  
 625 Professionalisierung hat zugenommen  
 626 NRO-Vernetzung zugenommen  
 627 NRO-Organisiertheit hat zugenommen  
 628 NRO pragmatischer geworden statt aggressiv  
 629 NRO professioneller geworden  
 630 Lobby-NRO als „Überwacher“  
 631 WdE wird „gehört“, Einfluss mäßig  
 632 WdE von Leitung zur Kenntnis genommen  
 633 WdE wird an vielen Stellen gelesen  
 634 WdE-Desinteresse von Reg. und Parl.  
 635 WdE von BMZ wg. Medien beachtet  
 636 WdE-Schwäche sind SOLL/IST-Jahrgänge  
 637 WdE in NRO-Szene gelesen

638 WdE-Wahrnehmung abhängig von Rolle (NRO, Oppo.)  
 639 NRO-Einfluss 2011  
 639 WdE ist Info für Wissenschaft, Format zweitrangig  
 640 WdE-Bericht im Bundestag genutzt  
 641 WdE kein gutes Lobbyinstrument  
 642 WdE qualitativ und kommunikativ optimierbar  
 643 WdE als Marketing der Herausgeber  
 644 WdE wird gelesen, Bedeutung unklar  
 645 WdE-Bericht qualitativ gut  
 646 Wissenschaft tritt nicht in Erscheinung bei BK  
 647 Dialog NRO und Wissenschaft nicht systematisch  
 648 DIE bringt sich aktiv ins Gespräch  
 649 Politik und Wissenschaft haben Komm.-Probleme  
 650 Wissenschaft und Politik nicht koordiniert  
 651 Wissenschaft ist in EPol aktiv  
 652 Wissenschaft und NRO nicht koordiniert  
 653 Haushälter nutzen NRO-Wiss.-Papiere nicht  
 654 Kirchen pflegen Austausch mit Wissenschaft  
 655 Politik funktioniert anders als Wissenschaft  
 656 Wissenschaft muss keine praktischen Vorschläge machen  
 657 DIE als unabhängige Wiss. Einrichtung  
 658 DIE arbeitet im Vorfeld  
 659 Wissenschaft muss unpolitisch sein  
 660 Wissenschaft nicht hilfreich  
 661 Politiker orientieren sich an Wählerstimmung  
 662 Zusammenarbeit BMZ und NRO bei Anträgen  
 663 BMZ offener für NRO-Teilnahme an Delegationen  
 664 BMZ nutzt ÖA der NRO für eigene Anliegen  
 665 MdB fordert Kampagne bei NRO ab  
 666 MdBs fragen NRO  
 667 NRO positiv in Konferenzen  
 668 BMZ nutzt NRO-Expertise insb. bei Problemprojekten  
 669 BMZ nutzt NRO zur Legitimation  
 670 NRO stützen BMZ durch Forderungen  
 671 BMZ hat Erwartungen an NRO  
 672 BMZ hat NRO gefördert  
 673 BMZ nimmt Einfluss auf NRO  
 674 GRÜNE haben Kirchen um Unterstützung gebeten  
 675 keine Einflussnahme Politik auf NRO  
 676 BMZ muss an „Vermarktung“-Inland interessiert sein  
 677 BMZ-Erwartungen an NRO  
 678 Zweigleisigkeit  
 679 Gefahr für NRO, ausgenutzt zu werden  
 680 NRO brauchen Autonomie (Habermas)  
 681 NRO in Gefahr, instrumentalisiert zu werden  
 682 NRO wollen unabhängig vom Staat sein  
 683 Politik nutzt NRO, um Wähler zu „bedienen“  
 684 Abhängigkeitsgefahr wg. Förderung  
 685 Definition ZG  
 686 Verband gibt höhere Legitimation  
 687 Druck auf MdB durch NRO über Wahlkreise  
 688 BMZ braucht NRO für Medienecho  
 689 NRO angehört wg. Druckpotenzial  
 691 EPol Umsetzungsdefizite  
 692 Interventionen in Haushalt 2010  
 693 Politik in NRO-Beiräten problematisch  
 694 Politiker streben Dialog an  
 695 Fraktions-Spitzen-Macht





## Danksagung

Auf dem langen Weg bis zum Gelingen meiner Dissertation habe ich wertvolle Erfahrungen gesammelt und hatte das Glück, auf Menschen zu treffen, die von meinem Vorhaben überzeugt waren und mich bei seiner Durchführung mit hilfreichem Rat begleitet haben. In diesem Sinne danke ich Herrn Professor Dr. Jan W. van Deth.

Als in Berlin lebende und arbeitende externe Promovendin hat er mir in allen Begegnungen und schriftlichen Kontakten das Gefühl der Wertschätzung meiner Arbeit und meiner Person vermittelt. Seine Bereitschaft, meine Arbeitsfortschritte umgehend und konstruktiv zu kommentieren und in seiner immer freundlichen Art, mit mir zu diskutieren, hat mich ermutigt, das Vorhaben trotz meiner beruflichen und privaten Auslastung weiterzuführen. Dafür bin ich ihm sehr dankbar; ohne ihn wäre meine Dissertation nicht zu einem erfolgreichen Abschluss gekommen.

Meiner Familie danke ich für die Begleitung in den vergangenen Jahren ebenfalls von Herzen:

Meinem Mann Benjamin, der mir Zuspruch und Zeit für die Arbeit an der Dissertation gegeben hat.

Unserer Tochter Nola, die mich mit ihrer freundlichen Ausstrahlung beglückt und mir meine arbeitsbedingte Abwesenheit nie nachgetragen hat.

Meinen Eltern, Christiane und Heinz, auf deren so geschätzten Rat ich in den vergangenen Jahren einmal mehr setzen durfte – ihre tatkräftige Unterstützung war für das Gelingen meines Projektes unverzichtbar. Ihnen gilt mein besonderer Dank.

Meiner Schwester Linda und meinem Schwager Alex mit Laurenz und Julius wie auch meinen Schwiegereltern Brigitte und Karl-Heinz sowie meiner Freundin Hanna, die mir mit ihrem andauernden Verständnis geholfen haben.

Dank gilt auch den Experten für ihre Bereitschaft zum Interview und die dabei vermittelten Informationen und Einschätzungen; dem Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO) für die Möglichkeit der Recherchen im dortigen Archiv; Frau Professorin Dr. Dr. h. c. mult. Beate Kohler-Koch und Herrn Professor Dr. Marc Debus für die Erstellung der weiteren Gutachten in kurzer Zeit und die freundlichen Begegnungen; Frau Marion Fischer für die Unterstützung bei der Bearbeitung des Manuskriptes und die damit erfolgte Entlastung.

Leonie K. Otten, Berlin

